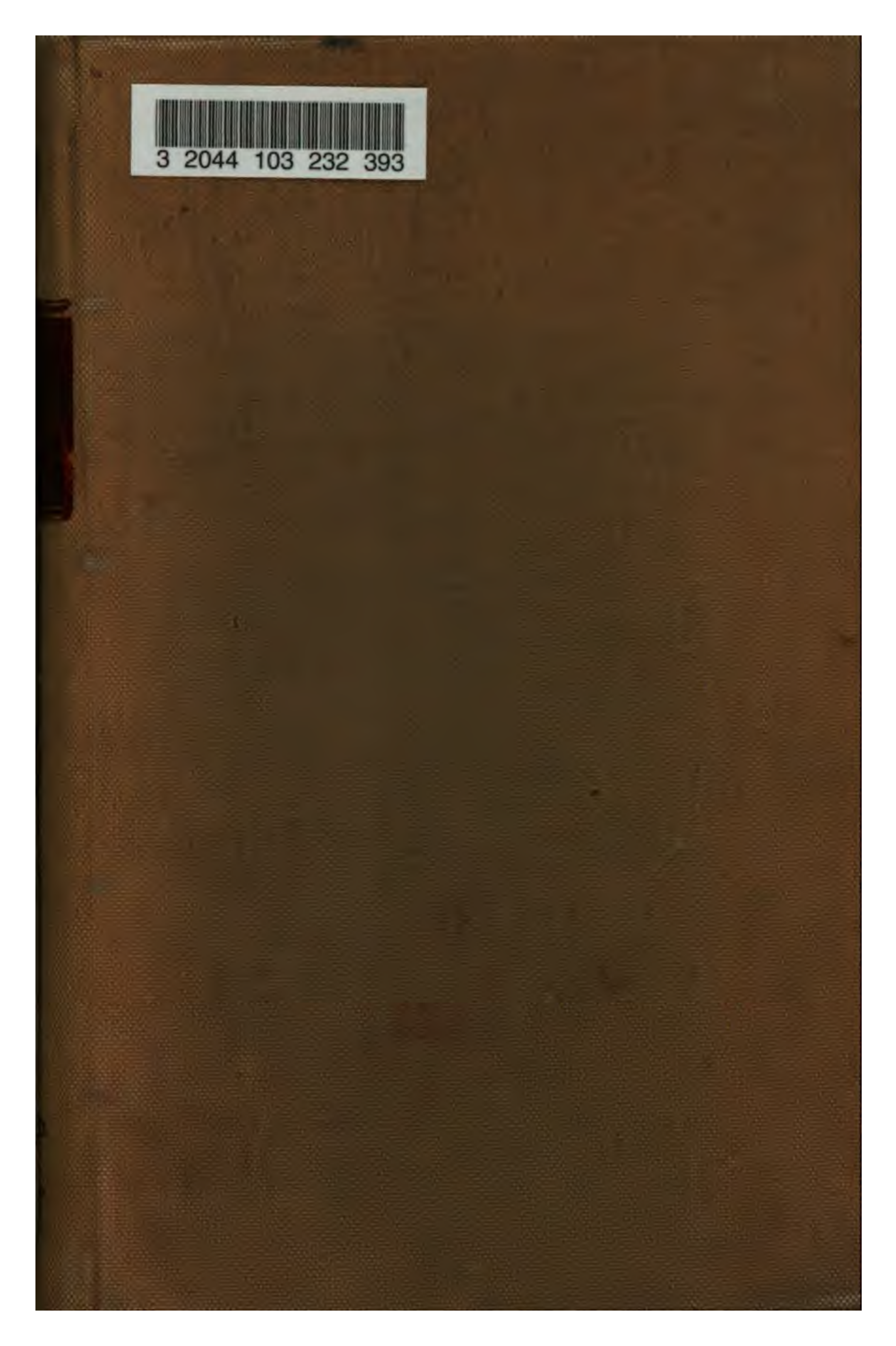
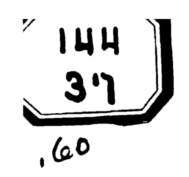

3 2044 103 232 393





LES SANCTIONS

DE

L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

PRINCIPAUX OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Le Problème foncier en Angleterre, *Préface de M. Yves Guyot.* (A. Pedone, éditeur) . . . . 6 »

Les Lois ouvrières devant le Parlement anglais. (Larose, éditeur) 2 50

Quelques réflexions sur l'Income-Tax. (Larose, éditeur) . . 1 »

Registering title to land (*en anglais*); un vol., couverture toile, chez Callaghan et C°, éditeurs, à Chicago. 7 50

La Colonisation, *Préface de M. Charles Gide* ; essai de doctrine pacifiste. (Giard et Brière, éditeurs) 1 25

LES SANCTIONS

DE

L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

PAR

JACQUES DUMAS

DOCTEUR EN DROIT

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE A RETHEL

AVEC UNE PRÉFACE DE

M. d'ESTOURNELLES DE CONSTANT

SÉNATEUR DE LA SARTHE

MEMBRE DE LA COUR DE LA HAYE

PRÉSIDENT DU GROUPE PARLEMENTAIRE DE L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1905

A Monsieur Théodore Roosevelt,

Président de la République des États-Unis,
Initiateur de la deuxième conférence de la Haye,

Je dédie, avec sa bienveillante autorisation, le présent ouvrage.

J. D.

PRÉFACE

Ce livre est une bonne action ; œuvre de foi, d'érudition et de prévoyante raison, il ne nous ouvre pas seulement les horizons du progrès, il nous en rapproche. Animé d'un esprit ferme et mesuré, écrit dans un style facile, les lecteurs lui rendront justice : ils le distingueront des fanfaronnades sentimentales qui font tant de tort à la noble cause de la paix ; car il y a des Tartarins de la Paix, tout aussi éloignés du simple bon sens que les Tartarins de la Guerre, ou que la caricature de la vérité.

M. Jacques Dumas ne nous apporte pas de stériles doléances: il entend contribuer utilement à fonder la science nouvelle qu'étudieront les générations de demain et qui n'était hier qu'un rêve : *l'organisation de la paix.* Il ne perd pas son temps à vouloir apitoyer les pierres ou les sceptiques ; il se défend même d'être un philanthrope. La partie historique de son livre résume avec netteté l'effort, instinctif ou raisonné, mais continuel de l'humanité pour atteindre un progrès d'autant plus combattu qu'il doit être général ; elle nous montre le petit nombre d'hommes isolés qui ont osé, de siècle en siècle, prédire la victoire finale de ce progrès général contre la résistance et les attaques de quelques intérêts particuliers. Rien n'est plus significatif que de voir aujourd'hui ces quelques intérêts réduits non pas au silence ou à l'impuissance, mais à de

grossiers déguisements, soi-disant patriotiques. Rien n'est plus encourageant que de voir des aspirations exceptionnelles, généreuses et sages, devenir des idées courantes et ces idées se changer elles-mêmes en faits, en avantages matériels incontestables ; entrer scientifiquement et expérimentalement dans nos mœurs.

Qu'importent maintenant les obstacles et les railleries qui restent à surmonter ? Qu'importe d'entendre répéter toujours que la paix est le rêve des bonnes âmes, quand nous savons qu'elle est bien davantage encore le rêve des savants, des commerçants, de tous les hommes laborieux ? Laissons les autres bavarder.

***

L'organisation de la paix internationale ne pouvait indéfiniment rester chimérique, du moment que la civilisation se développe ; l'étude d'un problème si important pour chaque état ne pouvait être plus longtemps négligée sous prétexte qu'elle était trop vaste, aujourd'hui que les distances disparaissent.

L'organisation de la paix s'impose normalement comme une conséquence du rapprochement matériel entre les peuples, comme une application des découvertes de notre temps.

Déjà, quoiqu'on en dise, elle a trouvé sa forme embryonnaire dans les conventions de La Haye.

O misère de nos conceptions étroites ! Les conventions de La Haye ne sont qu'un premier essai de réalisation positive, juridique et politique, des recherches des philosophes. Toute la civilisation, sans distinction d'origine, a préparé depuis des siècles l'élaboration de ces conventions dont on se moque, alors qu'elles sont une première

déclaration du droit des peuples. Quand la délégation française a proposé d'inscrire dans ces conventions l'article 27, et dans cet article si vivement discuté, un mot nouveau, entièrement nouveau dans le langage international, le mot DEVOIR, que s'est-il passé ? Les délégués français, et avec eux les représentants du monde entier, ont réalisé le rêve de Kant. Des Français ont donné à la pensée allemande sa consécration ; et pourtant un tel signe de solidarité est passé presque inaperçu.....

Ces conventions, ces articles, ces mots, sont, en effet, restés tout d'abord lettre morte : on ne comprenait pas que c'était beaucoup déjà d'avoir créé un organe de la justice internationale, une cour permanente d'arbitrage, et en même temps une procédure.

Le bon sens a fini par triompher de l'ignorance et des railleries. L'effort de la pensée allemande, de l'action française fortifiée par les sympathies de l'Angleterre, de l'Italie et de tant d'autres pays, a trouvé un nouvel appui. Où donc ? En Europe ? Non, aux Etats-Unis. Par indifférence ou calcul, les principaux gouvernements européens laissaient mourir d'inanition la Cour de La Haye ; lui refusant les moyens d'agir, ils la déclaraient inutile. Le Président des Etats-Unis trouva plus sage de lui donner les moyens de vivre et de faire ses preuves d'abord, avant de la condamner. Ce sera l'honneur de son pays et de son nom, et c'est ce qui explique qu'il ait accepté la dédicace de cet ouvrage, car il est devenu l'un des collaborateurs les plus actifs de l'organisation de la paix.

Les sceptiques se plaisent à relever des contradictions dans la conduite ou le langage de ce chef d'Etat. Ses initiatives nombreuses sont pourtant bien coordonnées ; elles n'ont toutes qu'une seule et même source, le dévoue-

ment, l'attachement passionné à son devoir, non pas à son devoir de président seulement, mais à son devoir d'homme.

On nous oppose son mépris pour les êtres mous, au type flasque; nous les méprisons comme lui, et nous pensons que le type flasque est celui qui accepte toutes les routines, toutes les conventions, toutes les injustices et qui jamais ne trouve en lui le courage de protester et d'innover.

On nous oppose son mépris pour les nations qui s'abandonnent, et nous partageons ce mépris, mais nous pensons qu'une nation s'abandonne quand elle suit aveuglément les courants de la violence, et que cette nation au contraire se relève, grandit au-dessus des autres, quand elle préconise le respect du droit. Est-ce donc s'affaiblir que de donner cet exemple ; n'est-ce pas, au contraire, se mieux préparer aux vertus nécessaires pour défendre, le cas échéant, son propre droit ?

On reproche aux Etats-Unis et à leur Président de suivre le mouvement croissant des dépenses militaires navales dont l'impulsion a été donnée par l'Europe : leur Président ne se flatte pas plus que nous-mêmes de supprimer la guerre, et par conséquent il s'y prépare, comme nous-mêmes ; et comment s'en étonner quand on voit l'Angleterre, la France, l'Allemagne, la Russie, et à leur exemple le Japon, sans compter les autres pays, dépenser des milliards pour construire des cuirassés à la fois monstrueux et éphémères ? S'est-on demandé dans quelle mesure l'Europe est responsable de ces armements des peuples d'outre-mer, armements qu'elle invoque aujourd'hui pour augmenter encore les siens et les pousser jusqu'à la ruine ?

Le président Roosevelt, en tout cas, ne supprimera pas la guerre à lui tout seul ; et ce n'est pas la guerre qu'il faut chercher à supprimer, ce sont *les causes de la guerre*, comme on cherche à supprimer les causes de la fièvre pour avoir raison de la fièvre elle-même. N'est-ce pas ce que le président Roosevelt a fait, peut-être mieux que personne ? On devrait donc louer son action, précisément parce qu'elle est limitée et méthodique, au lieu de la critiquer.

L'opinion ne s'y trompe pas ; sa réélection et sa popularité solide en sont les preuves.

Les hommes d'initiative sont d'ordinaire moins bien récompensés et moins soutenus que lui. Sa proposition en faveur d'une nouvelle conférence de La Haye constitue une nouvelle étape. Elle a été enterrée, il est vrai, mais nous la verrons surgir à nouveau avec un programme qui se précisera de lui-même et comportera l étude actuelle par excellence, l'étude urgente, inévitable de la limitation générale des dépenses navales.

C'est l'étape de demain. Ensuite, d'autres étapes apparaissent déjà plus ou moins prochaines, et tout naturellement celle des *sanctions* de l'arbitrage.

Autre signe de progrès : tout résultat obtenu est un point de départ, en même temps qu'un point d'arrivée. Un autre Américain, Andrew Carnegie, a fait beaucoup, lui aussi, pour la réhabilitation de la Cour de La Haye, en la dotant, en lui faisant construire un palais. Pauvre, on en riait ; riche, on la saluera profondément.

Mais déjà ce n'est plus assez : quelles seront les sanctions de ces sentences arbitrales qui vont se multiplier d'année en année ? Est-il possible de concevoir que leur

exécution dépendra uniquement du bon plaisir des parties ?

Oui, et pendant longtemps, telle est mon opinion personnelle ; il est inexact pourtant de dire que l'arbitrage international, même à l'heure actuelle et à plus forte raison pour l'avenir, est dépourvu de toute sanction.

On compte sans la force de l'opinion.

Or, c'est l'opinion qui a poussé les gouvernements à accepter l'arbitrage comme une ressource ; c'est l'opinion qui les obligera à exécuter les sentences arbitrales spontanément provoquées par eux.

Il est de plus en plus difficile à un gouvernement, même monarchique et autocratique, de se mettre en opposition avec l'opinion. Voyez la Russie : les conséquences intérieures d'une guerre impopulaire seront peut-être plus graves que les conséquences extérieures. Cela donne à penser. Qui donc peut se flatter de prévoir toutes les répercussions d'une guerre ? Qui donc garantira que les avantages de cette guerre compenseront ses risques ?

L'empereur d'Allemagne lui-même oserait-il se lancer dans un conflit armé qui pourrait durer seulement six mois, ruiner le commerce, déchaîner la colère du peuple, la révolte, la révolution peut-être ?

Là est la sanction de l'arbitrage. On fera difficilement accepter une guerre à des populations qui auraient accepté de se soumettre à des arbitres.

Un gouvernement y regardera à deux fois avant de se mettre moralement hors la loi internationale. Rien ne l'empêche, en droit, de braver cette loi, mais en fait, il n'osera pas ; il ouvrirait les hostilités dans des conditions morales trop défavorables. Le sultan de Constantinople lui-même est obligé de compter avec le fanatisme

ou les protestations de ses sujets. Déjà il semble que la guerre émigre d'Europe, en quelque sorte; elle n'est plus acceptable qu'à la condition d'être très lointaine et d'échapper pour ainsi dire à notre vue: elle n'en reste pas moins déplorable, mais elle perd du terrain ; on dirait que les Etats civilisés la repoussent de leurs territoires, ce qui est un commencement de progrès.

En résumé, la principale sanction de l'arbitrage sera la crainte de se compromettre en refusant d'exécuter la sentence. Mais il est clair qu'il faut prévoir pour l'avenir des sanctions plus positives. Il est puéril de ne pas admettre que des accords soient possibles pour déterminer ces sanctions, puisque nous avons vu se produire depuis cinq ou six ans seulement bien d'autres accords qui paraissaient plus improbables les uns que les autres. On peut même soutenir que les premiers accords auront été beaucoup plus difficiles à conclure que les suivants. C'est une question d'entraînement et d'éducation de l'opinion. Aujourd'hui l'opinion favorise les solutions qu'elle passait auparavant pour empêcher, mais qu'en réalité on lui avait toujours représentées comme inadmissibles.

L'organisation de la paix se développera très simplement et pour ainsi dire sans que l'on y prenne garde. Les accords spéciaux commenceront par devenir de plus en plus nombreux ; les peuples s'associeront aussi habituellement qu'ils restaient jadis isolés.

Quand ces accords deviendront très nombreux, une organisation commune sera nécessaire avec un personnel et un budget communs pour assurer leur application.

Ainsi, progressivement préparée, la fédération européenne sera réclamée par tous les pays intéressés et finira par se faire ; et une fois faite, cette fédération ap-

portera au monde entier l'équilibre et l'ordre qui lui font aujourd'hui défaut.

La fédération européenne sera le couronnement de toute une série d'accords partiels déjà conclus ou en voie de conclusion, moins lointaine que l'on ne suppose, et c'est le jour seulement où la fédération sera devenue un fait accompli que la question des sanctions de l'arbitrage sera résolue.

Fédération européenne, sanctions européennes, ces deux solutions n'en font qu'une.

C'est ce que M. Jacques Dumas a très bien compris et c'est pourquoi son livre arrive à son heure pour instruire les générations nouvelles et leur ouvrir un cercle d'idées totalement fermé à leurs devancières. Ces générations nouvelles, à leur tour, méditeront et découvriront d'autres progrès. Les livres dont elles disposent sont encore peu nombreux, et c'est pourquoi ces livres doivent être propagés le plus possible. Il ne faut pas prétendre y trouver des solutions indiscutables, mais c'est déjà beaucoup qu'ils soient des moyens, des instruments d'émancipation. Ces livres permettront d'écrire d'autres ouvrages. Toute une bibliothèque ainsi se formera, et tout un fonds de connaissances qui ne permettront plus à l'humanité de reculer. Tout cela se fera peu à peu, mais irrésistiblement. Peu à peu le juge fera place à côté de lui au conciliateur, à l'arbitre. C'est là un progrès tellement considérable, que partout on y fait obstacle, même à l'intérieur ; la justice professionnelle considère encore comme une rivale la libre conciliation, de même que la diplomatie ne voit pas toujours l'arbitrage d'un œil favorable, mais l'intérêt général est si manifeste qu'il aura raison finalement des résistances du dehors comme de

celles du dedans jusqu'au jour où il n'y aura plus qu'une seule justice reconnue par tous, internationale et nationale.

Et comme cette justice, étant humaine, sera encore et toujours imparfaite, les esprits absolus auront la satisfaction de pouvoir dire, alors comme aujourd'hui et comme hier, qu'il eût mieux valu ne rien faire que d'aboutir à des résultats insuffisants.

D'ESTOURNELLES DE CONSTANT.

LES SANCTIONS

DE

L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

AVANT-PROPOS

Qui donc a dit que le droit international public manquerait toujours de sanctions, et que les sentences arbitrales ne seraient jamais que des démonstrations platoniques, de purs appels au bon sens ou à la modération, dont l'exécution resterait abandonnée à la bonne ou à la mauvaise volonté des parties condamnées ?

A ceux qui parlent ainsi, on pourrait demander s'ils connaissent une sanction positive du droit administratif [1] et si, faute de cette sanction, les décisions des juridic-

1. La question des sanctions est généralement éludée par les théoriciens du droit administratif. M. Berthélemy, qui a écrit l'ouvrage le plus récent en cette matière, n'envisage l'hypothèse où la sanction serait nécessaire que comme une *supposition* dont il se hâte de dire qu'elle n'a « *aucun fondement* » (*sic*), ce qui le dispense d'en faire l'examen. (*Traité élémentaire de droit administratif*, pp. 482-483).

tions administratives sont jamais restées en souffrance. Vous obtenez un jugement contre l'Etat, contre un département, contre une commune. Par quel moyen triompheriez-vous en cas de résistance d'une de ces unités politiques ? Leurs biens sont en dehors du commerce ; ils constituent la fortune publique et sont insaisissables. Et pourtant les jugements rendus contre les Etats et contre les villes sont toujours exécutés. Pourquoi ? La raison est bien simple. Elle tient à ce que même sous le gouvernement le plus arbitraire, et en supposant que les représentants de l'autorité cherchent à opposer leur inertie ou leur irresponsabilité aux revendications du droit individuel, il serait impossible à un pouvoir constitué de braver l'effet moral que produirait l'oppression d'un seul citoyen, la méconnaissance d'un seul droit. Il y a des iniquités qui ne peuvent être commises qu'à condition de n'être ni vues ni sues. Dès qu'elles sont connues elles provoquent des clameurs irrésistibles. Le fait du prince, dans les pays libres, est toujours un acte occulte. Au grand jour, l'injustice ne se soutient qu'en se parant des apparences de la justice. Il lui faut des sophismes pour béquilles. Arrachez-lui ce fragile appui ; sommez-la de se dresser toute seule. Elle retombe aussitôt sous les huées publiques.

C'est que le monde n'est pas seulement gouverné par la force. Il obéit aussi à des nécessités morales, et l'une de ces nécessités les plus impérieuses c'est que dès qu'une obligation a revêtu une forme judiciaire, dès qu'au lieu d'être définie en morale elle est définie en droit, dès qu'elle cesse de flotter dans les rêves des sages pour se concrétiser sous la forme d'une espèce et d'une espèce jugée, les hommes n'admettent plus qu'elle ne soit

pas respectée. Le contrat social n'est qu'une entité. Le contrat judiciaire est une réalité. Cette loi est une des plus constantes quoique des moins connues de la sociologie. Elle se vérifie chez les peuples primitifs comme chez les civilisés. Mieux peut-être chez ceux-là que chez ceux-ci, car à un certain degré de civilisation il se développe des manières savantes de peser sur les décisions de justice et d'entraver leur exécution, tandis que chez les sauvages le culte de la chose jugée conserve toute la force d'une superstition.

Assistez à ces palabres d'hommes tatoués. Des guerriers qui ne vivent que de chasse et de pillage ont déposé leurs armes. Ils ne s'en séparent à aucun autre moment. La nuit ils les tiennent à leur portée, et tout le jour ils en font un sanguinaire usage. Mais le chef va parler et on se désarme à sa parole. Et lorsque le chef a fait entendre la voix de la sagesse et de la raison ; lorsqu'il a évoqué les traditions de la tribu et les exemples des ancêtres : lorsqu'il a jugé le fait, lorsqu'il a dit le droit, il n'y a pas un de ces guerriers cruels et inhumains qui doute un seul instant de l'autorité de la sentence. Leur fût-elle contraire, ils l'exécuteront. Aux pieds du chef gisaient peut-être pendant la délibération des captifs enchaînés surpris au cours de la dernière razzia. Si la sentence leur accorde la vie et la liberté ils peuvent se relever et partir sans crainte. Ceux mêmes qui les ont fait prisonniers n'oseraient plus toucher un cheveu de leur tête.

Cette loi que les sauvages respectent par instinct est fortifiée chez les peuples plus avancés par d'autres intuitions. On se rend compte qu'il en est des règles de justice comme des règles d'hygiène. On ne les viole jamais impunément. Il n'est pas possible de dépasser la mesure de

ses forces sans subir le contrecoup d'une réaction physique. Il n'est pas non plus possible de méconnaître l'autorité de la chose jugée sans provoquer des inimitiés, des jalousies, des haines, des vengeances, dont on subira tôt ou tard les résultats. On n'est jamais le plus fort qu'à un moment donné de l'histoire. Si on en profite pour être injuste, on saura le prix de cette injustice lors du premier revers. Est-il de bonne politique d'acheter des succès transitoires au prix d'une expiation qui peut être éternelle ? Il y a un proverbe anglais qui dit que nos propres actions sont nos anges gardiens pour le mal ou pour le bien, car toute action a des conséquences fatales dont nous supportons tôt ou tard l'effet. En sociologie la vérité de ce proverbe se vérifie par ce double axiome que rien ne se perd et que tout se paie. Ceci produit cela. Ceci c'est l'injustice. Cela c'est la sanction.

Mais alors, dira-t-on, si le déterminisme domine le droit international public comme la philosophie ; si les conséquences d'un déni de justice sont à ce point fatales ; si personne ne peut résister à un jugement ou à une sentence arbitrale sans recevoir à l'heure voulue le châtiment de sa faute, à quoi bon ajouter des sanctions légales aux sanctions naturelles ? [1] Les sanctions sociales ne suffisent-elles pas et faut-il encore des sanctions humaines ? L'objection est spécieuse, mais elle ne porte pas. Si tous les peuples, semblables aux sauvages après le mot d'ordre de leur chef, avaient la bienfaisante superstition du droit ; s'ils croyaient au caractère inéluctable de

1. Les sanctions naturelles sont indiquées sommairement à la fin de chaque chapitre du *Précis du Droit des gens*, de MM. Funck-Brentano et Sorel. Voir notamment pages 79, 92, 126, 174, 343 (3e édition).

la chose jugée ; s'ils redoutaient les sanctions sociologiques, il serait peut-être inutile d'ajouter aucun moyen nouveau à l'arsenal permanent des lois naturelles [1]. Mais en fait, la plupart des peuples agissent comme s'ils n'avaient pas cette conviction. Dès qu'ils se sentent forts, ils se conduisent comme s'ils devaient être toujours forts, et comme si une immunité particulière était attachée au simple fait de leur force durable ou passagère. D'autre part, les sanctions naturelles sont souvent à lointaine échéance, et on ne saurait, jusqu'à leur événement, laisser fouler aux pieds les droits des tiers. C'est pour cela que des sanctions humaines sont indispensables. Ce sont des sanctions apparentes destinées à forcer la conviction de ceux qui ignorent ou qui méconnaissent les sanctions secrètes de la nature. Ce sont des sanctions provisoires en attendant les sanctions définitives de l'Eternelle Sagesse.

---

1. Cf. D'Aguesseau : *Institution au droit public*, Ire partie, article III ; 1re réflexion.

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DES SANCTIONS DE L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

L'historique de la théorie des sanctions est nécessairement vide et sec. Si, de tous temps, les penseurs, les moralistes, les juristes ont préconisé la solution amiable des conflits internationaux, bien peu ont considéré que l'exécution d'un arbitrage puisse dépendre d'une contrainte quelconque. Pour la plupart des auteurs, l'Etat est souverain et n'est tenu que de ce qu'il veut bien vis-à-vis des autres Etats. Réunissant, par le fait même de sa souveraineté, tous les pouvoirs, il n'est juridiquement lié par aucune obligation légale dans ses rapports avec l'étranger. Tout au plus a-t-il des obligations morales et conventionnelles. En dehors des traités, il est le droit par lui-même. Il n'y a donc pas de droit contre lui, puisqu'on ne conçoit pas de droit contre le droit. S'il consent à des arrangements judiciaires, ce ne peut être que dans la mesure de ses intérêts diplomatiques. Et si les règlements, auxquels il se prête, lui sont défavorables, ce ne peut être aussi que dans la mesure de sa dignité nationale qu'il en accorde ou en accepte l'exécution. Soumission volontaire, si l'Etat le veut. Aucune sanction autre que la guerre, s'il ne le veut pas. Voilà tout. Bien peu de théoriciens ont dépassé ce point de vue.

Aussi, pour engager les gouvernements à acquiescer aux sentences des arbitres, les pacifistes se contentent-ils d'arguments de persuasion. On fait appel au sentiment des majorités populaires par des descriptions réalistes des horreurs de la guerre. On flatte l'amour-propre des ministres, en leur rappelant qu'il y a toujours quelque gloire à être généreux. On dresse le bilan d'une opération militaire et on terrorise les hommes d'affaires par le tableau de ce qu'il en coûterait pour résister au jugement. Des chiffres, des invocations philosophiques, des tableaux suggestifs, du lyrisme et de la statistique, des prières et des larmes, voilà donc tout ce qu'on trouve sous la plume et sur les lèvres des pacifistes de tous les temps. Mais de sanctions, il n'est presque jamais question. On crie, on déclame, on juge, mais on n'exécute pas. Et la souveraineté de la justice se trouve compromise ou méconnue, violée ou voilée, à la faveur des vains décors de la littérature. Pourtant, de loin en loin, la question des sanctions se trouve posée par l'auteur d'un projet d'arbitrage ; quelquefois même elle est résolue avec l'imperfection et la grossièreté de l'époque par une institution isolée, par une conférence diplomatique, par un traité.

Suivons l'ordre chronologique des faits.

Le Conseil des Amphictyons qu'on représente comme la plus ancienne des juridictions internationales, nous offre aussi le plus ancien exemple de sanctions régulières. Limitée à douze peuples de la Grèce [1], cette assemblée n'avait sans doute qu'un champ d'action fort res-

1. Nous parlons du Conseil des Amphictyons proprement dit, par opposition aux diverses amphictyonies qui s'étaient précédemment formées autour des principaux temples de la Grèce.

treint. Mais son autorité morale était considérable, grâce à l'unité religieuse des Etats dont elle constituait le lien politique, et grâce aussi à l'égalité qui se maintint entre les peuples confédérés, dont chacun eût toujours droit à deux représentants et à deux voix. Les Amphictyons s'occupaient de tous les intérêts communs de la Confédération hellénique ; mais une de leurs principales attributions était d'assurer le respect du droit des gens, si primitif qu'il fût encore; de réprimer toute violation des lois de la guerre, et, lorsque c'était possible, d'écarter par leur médiation les causes du conflit. Ils se réunissaient dans ce but deux fois par an ; au printemps à Delphes, en automne à Anthéla, et, ce qui nous intéresse dans leurs décisions c'est qu'ils avaient le droit et le moyen d'en imposer l'observation. Les mesures coercitives les plus variées leur étaient permises. Ils pouvaient frapper la partie condamnée d'une peine pécuniaire, mais ils pouvaient aussi armer contre elle toute la Confédération, ou prononcer son exclusion de la ligue amphictyonique. A côté des Pylagores, qui rendaient la sentence, il y avait en effet les Hiéromnémons, qui la promulguaient et l'exécutaient.

L'histoire nous rapporte divers cas où les voies d'exécution furent appliquées avec la plus grande énergie. C'est ainsi que la ville de Cirrha, qui avait offensé Apollon Delphien, eut ses sources empoisonnées et ses habitations démolies. Le but de l'institution fut d'ailleurs dépassé en cette circonstance, puisque le respect des sources faisait partie du serment de la ligue hellénique, tel qu'Eschine le rapporte dans un de ses discours.

Les Lacédémoniens, après avoir détruit Platée, en 373 avant Jésus-Christ, furent obligés par les Amphictyons

à effacer les inscriptions injurieuses pour les vaincus. Dans une autre circonstance où ils s'étaient emparés par surprise de la citadelle de Thèbes, les mêmes Lacédémoniens furent condamnés d'abord à cinq cents et puis à mille talents d'amende.

La sanction des Amphictyons paraissait si efficace que les Lacédémoniens leur avaient demandé, au cours des guerres Médiques, d'exclure de la ligue les peuples qui n'avaient pas combattu les Perses. Cette sanction n'était pas justifiée et les Amphictyons la refusèrent.

Trente ans plus tard, lorsque la Phocide eut été écrasée par Philippe II, on n'hésita cependant pas à l'exclure et à donner sa représentation à la Macédoine ; mais ce ne fut que pour un temps, car la Phocide fut réintégrée dans la ligue, en 279 avant Jésus-Christ, à titre de récompense pour le glorieux courage qu'elle avait déployé dans la défense de Delphes, au moment de son attaque par les Gaulois de Brennus. Philippe II, de son côté, une fois pourvu d'un siège au conseil des Amphictyons, se fit charger par cette assemblée de punir l'insolence de Sparte et de protéger contre sa cruelle tyrannie les peuplades qu'elle traitait en tributaires.

On voit donc que les sanctions des Amphictyons n'étaient pas exclusivement pacifiques. S'ils décidaient parfois la guerre, ils prétendaient pourtant ne la décider qu'au nom de la justice et de la religion, dont ils confondaient les principes. A cet égard, la doctrine pacifiste éprouverait quelque difficulté à les blâmer, car, même aujourd'hui, certains des apôtres de l'arbitrage soutiennent que la guerre retrouve toute sa légitimité lorsqu'au lieu d'être entreprise dans un but de conquête, elle n'est faite que pour assurer l'exécution d'une sentence judi-

ciaire régulièrement rendue [1]. Mais le mérite particulier des Amphictyons est d'avoir, en dehors de leurs vengeances belliqueuses, appliqué habilement d'autres moyens de contrainte et inauguré à la fois les sanctions pénales de l'arbitrage, sous la forme d'amendes, et les sanctions morales sous la forme des malédictions et des récompenses qu'ils distribuaient tour à tour au nom de la collectivité religieuse.

De la Grèce antique, il faut passer aux peuples modernes pour retrouver d'autres exemples d'arbitrages sanctionnés. Il convient cependant de constater que les Romains, comme d'ailleurs tous les peuples de l'antiquité, sans avoir pratiqué l'arbitrage dans le sens juridique du mot, ont cependant admis des garanties pour le droit international sous la forme de serments religieux. Tite Live dit formellement « qu'un traité n'est pas « un simple contrat civil ; qu'il se conclut par l'énoncé « d'une prière où l'on demande que le peuple, qui manquera aux conditions que l'on vient d'exprimer, soit « frappé par les dieux, comme la victime vient d'être « frappée par le fécial [2]. »

La preuve que cette sanction était exclusivement religieuse peut être tirée du fait que, dans telle circonstance où de solennelles promesses avaient été faites sans sacrifice, sans prière, et sans attestation des dieux, le Sénat ne se crut pas engagé. On sait qu'en 321 avant Jésus-Christ, au commencement de la seconde guerre contre les Samnites, les soldats romains s'étaient trouvés bloqués dans le défilé de Caudium. Au moment où leur

1. A ce sujet, voir plus loin notre troisième partie, ch. V.

2. Tite-Live, I, 24, IX, 5 ; Polybe, III, 25.

défaite paraissait certaine, ils firent demander à Pontius, le chef des Samnites, sous quelles conditions il leur permettrait de battre en retraite. Pontius leur infligea une profonde humiliation, en les faisant passer sous les fourches caudines, mais leur laissa la vie sauve sous la foi d'une promesse d'alliance, qui aurait pour gage la restitution des anciennes cités que Rome avait déjà prises au Samnium. Or, malgré l'engagement pris par les chefs de l'armée, le Sénat refusa toute ratification. La promesse lui paraissait n'avoir point de sanction, puisque les dieux n'y étaient pas intervenus. Pontius, plus loyal et plus généreux, remit en liberté les consuls, qui étaient restés pour garantir la promesse de l'armée.

En outre du serment, les échanges d'otages ont été employés dans l'antiquité, comme sanction du droit international. Dans certaines circonstances l'importance de ces gages vivants fut considérable. Au commencement de la troisième guerre punique, Rome exigea de Carthage la livraison de trois cents enfants appartenant aux plus nobles familles. Malgré cette garantie des dispositions pacifiques des Carthaginois, les Romains continuèrent d'ailleurs la guerre de plus belle.

La sanction du droit international reste donc très faible, très incertaine et purement religieuse chez les Romains, mais il y aurait quelque exagération à déclarer avec M. Michel Revon [1] qu'elle n'a pas existé du tout.

Une fois maîtres du monde, les Romains s'abstiennent de consulter les féciaux dont l'institution tombe en désuétude, ainsi que ses vagues sanctions. On ne juge plus à Rome ; on commande, et les ordres donnés représentent,

---

1. *L'arbitrage international*, p. 97.

dans une certaine mesure, une sanction politique et universelle, dont nous ferons plus loin une étude séparée [1].

*
* *

A la Rome païenne succède la Rome chrétienne. La suprématie religieuse se substitue à la suprématie politique, qui revit elle-même sous la forme du Saint-Empire germanique. Une sanction ecclésiastique, très redoutée, s'impose alors aux princes que l'Eglise domine à la faveur de leur faiblesse autant que de leur dévotion. L'excommunication et l'interdit frappent avec la dernière rigueur les moindres infractions au droit international. Mais il s'agit d'un droit incertain et à peine formulé, dont l'intérêt du Saint-Siège est le seul article positif. Bien peu d'arbitrages proprement dits marquent cette sombre période. Mais au travers de cette longue nuit du moyen âge, on sent l'impatiente attente du jour. Les peuples se resserrent dans l'obscurité. Il faut se toucher, quand on ne peut pas se voir. Et jamais autant qu'alors, entre ces peuples qui se battaient sans cesse, il n'y eût un sentiment plus réel et plus simple de l'unité dans la foi et dans la politique. On s'entredéchirait, mais on formait une seule famille. Frères ennemis, mais frères tout de même. Le baiser de paix s'échangeait sur le champ de bataille, et les adversaires partaient la main dans la main pour une nouvelle croisade.

Il en fut tout le temps ainsi le long du moyen âge, et ce fut l'heureux effet des sanctions internationales de l'époque. D'abord des sanctions ecclésiastiques, que

1. Voir la VI[e] partie.

nous venons d'indiquer. Et ensuite des sanctions politiques que le Saint-Empire germanique exerça sur une grande partie de l'Europe. L'anarchie féodale a affaibli dans chaque Etat le pouvoir central, mais elle n'a pas séparé les peuples. La fiction des liens de vassalité dépassait les frontières, et c'est à la faveur de son droit de suzeraineté, que l'Empereur persuadait à beaucoup de princes qu'il était leur sanction. La même fiction a divisé sans doute pendant de longs siècles les deux grands pouvoirs internationaux, l'Eglise et l'Empire, qui n'ont jamais pu régler entre eux le rang de priorité. L'Empire était-il suzerain du Pape, ou le Pape de l'Empereur ? N'importe. L'essentiel est que, vis-à-vis de l'un ou de l'autre, tous les peuples s'inclinaient comme devant une justice seigneuriale, qui joignait au droit de juger celui d'exécuter ; qui était un tribunal et qui était une sanction.

Sur les ténèbres du moyen âge, voici enfin que la lumière se lève. La féodalité a reculé devant la constitution des grands Etats. La Réforme a rompu le charme de l'unité romaine. La sanction impériale et la sanction pontificale sont ainsi l'une et l'autre battues en brèche. La première n'a plus de force que pour les princes demeurés allemands. La seconde n'a de sens que pour les princes demeurés catholiques. Il faut une sanction nouvelle. Qui saura l'établir ? Personne, malheureusement. Mais qui l'aura recherchée ? Un roi de France : Henri IV.

*
* *

§ 1. — La Sanction dans le grand dessein de Henri IV.

Malheureusement, Henri IV ne fut qu'un politique, alors qu'il eût fallu un juriste pour établir entre les puis-

sances qui venaient de s'individualiser le lien d'une union juridique et d'une sanction pacifique.

Son grand dessein, tel qu'il nous est présenté par Sully [1], qui eut sans doute dans son élaboration au moins autant de part que son maître, était une machine de guerre tout autant qu'un rêve de paix. Il tendait à grouper les Etats chrétiens sous la juridiction d'un tribunal commun qui réglerait leurs querelles; mais il avait aussi pour but l'extermination des infidèles, et il instituait à cet effet une force militaire commune qui devait, au gré du Sénat de la République chrétienne, sanctionner ses décisions ou faire la guerre aux Tartares, aux Moscovites et aux Turcs.

La lutte contre l'Empire ottoman [2] devait suivre sans délai le remaniement de la carte d'Europe. Les quinze dominations, entre lesquelles Henri IV partageait les Etats, contribueraient, suivant leur importance et leur richesse, à la constitution d'un fonds commun d'hommes et d'argent. On estimait qu'il faudrait 265.000 hommes d'infanterie, 50.000 chevaux, 217 pièces de canons avec tout l'attirail habituel, et 117 galères, sans compter les vaisseaux de moyenne grandeur, les brûlots et les navires de charges.

On était donc bien loin du désarmement, et la force armée était la seule sanction prévue. La guerre se trouvait simplement légalisée par les jugements du Sénat international, qui devait en déterminer les conditions et les limites. Suivant l'expression d'Henri Wheaton, « on

1. *Economies royales par Sully*, t. VII et t. VIII.
2. Et peut-être aussi contre la maison d'Autriche (Cf. Guizot, *Histoire de France*, t. III, ch. XXXVI).

naturalisait la guerre pour la faire cesser [1].» Lorsqu'un siècle plus tard, l'abbé de Saint-Pierre reprendra le même projet, il ne trouvera, malgré ses recherches et ses illusions, aucune sanction meilleure. Les Amphictyons avaient cependant eu, bien longtemps auparavant, l'intuition des sanctions morales et des sanctions pénales de l'arbitrage. Mais les sanctions juridiques n'étaient pas soupçonnées. Le projet d'Henri IV serait donc resté aussi stérile dans ses applications qu'il était noble dans ses aspirations. C'était le brusque effort d'un roi vers l'ordre et l'harmonie par la force. Ce n'était pas la claire vision des pacifistes modernes construisant pierre par pierre et argument par argument le solide édifice de la paix par le droit et du droit par la sanction. Inutile au point de vue des sanctions de l'arbitrage, la grande idée d'Henri IV fut peut-être féconde pour la diplomatie, car on peut faire remonter jusqu'à elle la théorie de l'équilibre européen [2].

***

§ 2. — La sanction dans le projet de l'abbé de Saint-Pierre.

D'après le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, qui renouvelait le plan de la République [3]

---

1. *Histoire du progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, t. 1, p. 324.

2. Cf. Laurent, *Histoire du Droit des gens*, t. X, pp. 248 et s., 287 et s.

3. Indépendamment du *Projet de paix perpétuelle*, publié en 1716, et de l'*Abrégé du projet de paix perpétuelle*, publié en 1728, voir sur les idées de l'abbé de Saint-Pierre, l'*Extrait du projet de paix perpétuelle*, par J.-J. Rousseau, et l'ouvrage de M. de Molinari, *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*. Cf. E. Goumy : *Étude sur la vie et les écrits de l'abbé de Saint-Pierre*, Paris, 1859.

chrétienne esquissé par Henri IV, une grande alliance de souverains devait se constituer dans le but de « se pro« curer mutuellement *sûreté entière de l'exécution* « prompte et exacte de leurs traités futurs et de leurs « promesses réciproques [1]. » En cas de différend entre deux alliés, ceux-ci devaient convenir « de s'en rappor« ter au *jugement* qui sera rendu par les plénipoten« tiaires des autres alliés [2]. »

Mais comment la sûreté de ces jugements devait-elle être garantie? L'article 4 nous le dit : « Si quelqu'un « d'entre les grands alliés *refuse d'exécuter* les juge« ments, la grande alliance *armera* et agira contre lui « offensivement, jusqu'à ce qu'il aît exécuté lesdits juge« ments ou règlements, ou donné sûreté de réparer les « torts causés par ses hostilités, et de rembourser les « frais de la guerre suivant l'estimation qui en sera faite « par les commissaires de la grande alliance. »

L'unique sanction prévue était donc la guerre ; seulement ce n'était plus la guerre arbitraire, la guerre pour le pillage ou pour la conquête, la guerre entreprise par le caprice et pour le profit d'un seul ; c'était, si l'on peut ainsi parler, la guerre *juris et de jure*, décidée par la société des Etats, non pas en vue de la spoliation, mais en vue du châtiment des réfractaires. Ce point de vue apparaît nettement dans l'*éclaircissement* qui suit l'énoncé de l'article 4. On n'y prononce pas le mot de guerre, mais celui de *punition ;* l'armement et l'action offensive ne sont considérés que comme une correction collective administrée par l'unique moyen dont dispo-

---

1. Premier article, § 9.
2. Troisième article.

sent les puissances, et le projet a soin de dire, pour accentuer ce caractère de correction, que les princes assez mal avisés pour résister aux jugements internationaux ne pourraient être que des « jeunes gens », des « esprits superficiels », « agités de passions passagères. » De tels « princes ont besoin, « comme les enfants », d'envisager « une punition certaine, prochaine et suffisante. » Plus de guerres par conséquent, mais de simples *râclées militaires* infligées aux polissons. Henri IV, qui ne dédaignait pas les locutions imagées, aurait peut-être substitué au mot râclée un autre terme plus expressif [1]. Ce que nous avons dit suffit pour montrer que le bon abbé n'avait pas approfondi la question des sanctions ni entrevu le secours que la politique et le droit peuvent offrir à l'arbitrage. Les bases de son projet ont été critiquées assez sévèrement par les historiens. Quant à sa sanction, personne n'y a même pris garde.

***

§ 3. — Les sanctions entrevues par les vieux canonistes.

Dès avant l'élaboration du droit des gens proprement dit, le problème des sanctions internationales a été une question de morale et de théologie. Les vieux canonistes cherchaient à poser les fondements du droit de punir. Ils étaient donc amenés à se demander à quel titre et de

1. Rapprochez, de cette idée de punition, celle que William Penn exprime en termes non moins pittoresques : « When it pleases God to chastise us severely for our sins, it is with the *Rod of War* that, for the most part, he whips us. (*An Essay towards the present and future peace of Europe*). Sect. IX.

quelle manière un chef d'Etat peut punir les offenses commises à son préjudice par un autre souverain. Ils étudiaient aussi tous les aspects de la charité chrétienne, et ils cherchaient à concilier avec cette charité l'exercice de tous les châtiments mérités, aussi bien du châtiment infligé par la guerre que des autres modes de répression. Deux théologiens se sont particulièrement distingués à cet égard : le jésuite Suarez et le dominicain François de Vitoria. Ils professèrent l'un et l'autre au XVI[e] siècle et sont par conséquent antérieurs à Grotius.

SUAREZ. — Suarez est le moins juriste des deux. Quoique les arbitrages de Saint-Louis fussent encore à son époque un fait assez récent, l'idée d'un examen judiciaire des conflits internationaux ne lui est pas venue. Le seul juge international qu'il admît était le Pape, mais il restreignait la compétence du Saint-Père aux litiges survenus entre souverains catholiques [1], puisque ceux-là seuls relèvent de Rome au point de vue moral et qu'un acte de politique internationale n'encourt la censure de l'Eglise que dans la mesure où il constitue un péché. La résistance aux médiations pontificales donnera lieu à l'excommunication ou à l'interdit. Ces deux sanctions ecclésiastiques apparaissent donc comme les seules que Suarez ait pu prévoir pour la justice internationale dans les limites très étroites où il la confine.

Mais Suarez est un bon jésuite. La fin justifie à ses yeux tous les moyens, et avec le secours de quelques ingénieux syllogismes, il s'efforce de prouver que la guerre est la sanction par excellence du droit international. S'il n'y a pas de tribunal arbitral dans son système,

---

1. *Nam id certe necessarium est ad bonum spirituale Ecclesiæ....*

il y a cependant à ses yeux un droit international dont il abandonne sans méfiance l'interprétation et l'application aux chefs d'Etats, chacun en sa propre cause. Il écrit longtemps avant la théorie de la séparation des pouvoirs. Le prince cumule donc suivant lui tous les droits et toutes les aptitudes. Puisqu'il est souverain, il est juge de ses propres intérêts. *Sic jubeo, sic judico*, pourrait-on dire. Et lorsque le prince déclare la guerre, ce n'est point du tout pour se livrer à un acte de conquête, d'extermination ou de pillage. C'est, ou en tout cas ce doit être, pour assurer l'exécution d'une juste sentence par lui rendue contre son adversaire. La guerre est alors la sanction d'un jugement rendu par le demandeur à son propre profit. Le même prince est tout à la fois partie lésée, plaideur, juge et agent d'exécution de sa propre sentence. C'est l'idée qu'on se faisait du droit international au XVI[e] siècle.

Or, remarquez que Suarez prétend faire de la morale sa principale spécialité. C'est, dans son traité sur la charité [1] qu'il étudie le droit international et il faut que sa scholastique mette les sanctions belliqueuses en harmonie avec la charité, après les avoir mises d'accord avec le droit. Vous avez distingué le premier syllogisme: « Pour être juste, il faut qu'une sanction soit mise au service du droit. Or, le prince a qualité pour dire le droit. Donc, quand le prince fait la guerre, il sanctionne le droit. » Et voici maintenant le deuxième syllogisme, plus difficile à échafauder que le premier : « La charité implique des sentiments d'amour et de pardon. Or, celui qui fait la guerre ne hait pas personnellement ceux qu'il tue et dont il dévaste les biens. Il peut pardonner et aimer tout en

1. *Tractatus de charitate. Disputatio XIII. De bello.*

punissant, puisque le pardon n'exclut pas la punition, et que celui qui aime bien châtie le mieux. Donc les sanctions belliqueuses ne sont pas contraires à la charité. » On reconnaît la logique des jésuites.

Pour raisonner ainsi, il fallait cependant qu'un professeur de morale évangélique réussît à mettre la sanction belliqueuse d'accord avec les enseignements de l'Evangile. La chose paraît impossible, mais Suarez n'est pas embarrassé. Au Nouveau Testament il oppose l'Ancien Testament. Jésus-Christ a dit aux hommes d'aimer leurs ennemis. Il a dit à celui qui tirait l'épée pour se défendre : « Remets ton épée au fourreau, car celui qui « frappe par l'épée périra par l'épée. » Sans doute, mais toute l'histoire des Israélites, dont l'Evangile est le complément, n'est-elle pas une série d'exterminations ? Les Philistins, les Amorrhéens, les Amalécites et tant d'autres peuples des bords du Jourdain ont été passés au fil de l'épée par Saül et par David, par les juges qui les avaient précédés et par les rois qui les ont suivis. Donc, la Bible permet la guerre ; elle l'a même recommandée.

Suarez ne s'aperçoit pas qu'il intervertit ainsi le cours de l'histoire. Si les violences des Israélites sont désavouées par la doctrine de Jésus-Christ, il est difficile de les invoquer pour prouver le caractère évangélique de la guerre. On peut condamner le passé en vertu des progrès du temps présent. Si l'on préfère, on peut excuser les fautes du passé, parce qu'elles ont été commises avant les lumières actuelles ; mais ce qui est interdit, c'est de glorifier le passé en faisant abstraction de la condamnation des doctrines nouvelles.

Rendons cependant à chacun ce qui lui est dû. Si Suarez a été victime des erreurs de son temps, sans parler

des préjugés communs à l'ordre monastique dont il faisait partie, il a du moins eu le mérite de restreindre la guerre au cas où elle est vraiment une sanction du droit rudimentaire dont il a la vague compréhension. Sans doute il a le tort d'attribuer une valeur juridique à l'acte purement politique d'un chef d'Etat ; mais il exige cependant que la déclaration de guerre n'intervienne que dans les conditions où, d'après lui, elle est l'affirmation d'un droit.

Ces conditions sont au nombre de deux : En premier lieu, la guerre doit être déclarée par un souverain, puisque seul le souverain peut dire le droit. En second lieu, la guerre doit avoir une juste cause, elle doit être inspirée non par l'ambition ou la convoitise, mais par le seul désir de punir une iniquité. Les iniquités punissables sont l'invasion du territoire, la violation d'un traité, le refus arbitraire d'un droit naturel tel que le droit de passage ou le droit de commerce, et enfin l'atteinte à l'honneur national.

On pourrait faire observer à Suarez que son critérium de la juste cause est absolument insuffisant. Le rôle de la sanction internationale n'est pas seulement de venger la morale, mais aussi de sauvegarder le droit. A la théorie scholastique de la punition, il faut substituer la théorie juridique des responsabilités. La morale ne vise que les fautes intentionnelles. Le droit s'étend aux dommages involontaires causés par la négligence, l'imprudence ou la maladresse. Les réclamations internationales peuvent être motivées par des contestations de frontières, comme dans l'Amérique du Sud, par des indemnités dues pour abus du droit commun, comme dans l'affaire de l'*Alabama*, par l'interprétation de titres incertains, comme

dans l'arbitrage des fondations californiennes, par des méprises meurtrières, comme dans le triste incident de Hull. Or, dans tous ces cas, il n'y a ni péché ni faute volontaire. Il n'y a donc pas matière à punition, à châtiment de l'ordre moral. Mais il y a matière à réparation, à dédommagement, et le droit réclame impérieusement cette compensation. Or ceux qui, avec Suarez, n'excusent la guerre que parce qu'elle est un moyen de répression des crimes internationaux, doivent la repousser dans tous ces cas où il n'y a point de crime. Leur sanction est donc absolument insuffisante. Applicable dans les hypothèses exceptionnelles, elle serait sans fondement théorique dans les espèces les plus fréquentes. Le droit ne peut donc pas se contenter de la morale internationale du jésuite.

Avant de quitter Suarez, accordons-lui toutefois un autre hommage. S'il a maintenu la guerre à titre de sanction des infractions au droit des gens, il a cependant insisté pour que cette sanction fût adoucie dans ses procédés et dans ses conséquences. Il a voulu qu'on se bornât au mal nécessaire, qu'on ne réduisît pas les vaincus en esclavage, qu'on épargnât les innocents et les étrangers, qui ne sont pas des ennemis du belligérant ; les femmes et les prêtres, qui ne sont les ennemis de personne. Ces restrictions sont inspirées par un sentiment louable. Elles avaient leur place marquée dans un traité sur la charité. Malheureusement, l'art militaire a trop souvent déjoué les précautions des moralistes. Les moyens de destruction perfectionnés tous les jours tuent sans distinction les bons et les méchants. A la naïve et sentimentale théorie de la guerre-punition, la pratique des champs de bataille a répondu par la guerre-carnage. Nous répé-

tons que cette sanction ne suffit pas. Il faut trouver autre chose.

⁂

François de Vitoria. — Ce n'est plus à un jésuite, mais à un dominicain, que nous avons affaire maintenant, et les conceptions de Vitoria se ressentent heureusement de cette différence. Quoique disciple de Saint-Thomas, et fidèle aux méthodes scholastiques, Vitoria ne songe point aux sanctions ecclésiastiques. Il aurait sans doute admis le Pape comme arbitre, mais il conteste sa suzeraineté internationale [1] ; il limite son rôle aux choses spirituelles, et lui refuse, en matière temporelle, tout droit de justice seigneuriale [2]. Etant donnée la tradition des Papes depuis la Restauration de l'Empire, cette théorie constitue de la part d'un fils soumis de l'Eglise une surprenante hardiesse. Elle mérite à Vitoria une place à part parmi les penseurs indépendants.

Quoique sujet de Charles-Quint, Vitoria n'admet pas davantage la suzeraineté internationale de l'Empire. La sanction politique de l'empereur lui paraît aussi peu légitime que la sanction morale du Pape. La justice n'est point affaire de suprématie ou de commandement, elle est affaire de droit. Ce n'est pas dans le pouvoir de ceux qui gouvernent les Etats que Vitoria cherche le fondement de la sanction qui doit s'imposer à eux. C'est dans le consentement réel ou tacite des Etats eux-mêmes. Il admet l'interdépendance des Etats, à raison de leur adhésion commune à un certain nombre de principes identi-

---

1. *Papa non est dominus civilis aut temporalis totius orbis, loquendo proprie de dominio et potestate civili.* (*Relectiones*, p. 352).
2. *Relectiones*, p. 341.

ques qui sont d'ailleurs antérieurs à la constitution des Etats [1]. Longtemps avant la théorie du contrat social de J.-J. Rousseau, Vitoria semble avoir conçu au fond de sa pensée une timide théorie du contrat international de l'humanité. Les hommes, qui vivaient à l'origine sans frontières et sans nationalités, n'ont pas abdiqué, quand ils se sont sectionnés en Etats, le droit de continuer entre eux des relations et des échanges. Ils restent solidaires. Vitoria ne prononce pas le mot, mais il a l'intuition de la chose, et de cette solidarité, de cette interdépendance, il résulte que ce qui atteint un Etat fait souffrir tous les autres, et que la collectivité a le droit de s'opposer à tout ce qui menace son bien-être ou sa sécurité [2]. De ce point de vue découle la légitimité d'une sanction internationale beaucoup plus juridique que celles qu'a entrevues Suarez. Nous voulons parler du droit d'intervention, qu'il représente comme inhérent au droit naturel tout autant qu'au droit divin [3].

On s'étonne que les fondateurs du droit international se soient placés au point de vue du droit naturel pour justifier, soit le droit d'intervention, dans la théorie de Vitoria, soit le droit de guerre, dans la théorie de Suarez. Nous nous sommes habitués, depuis que la souveraineté du peuple est reconnue, à considérer que, dès l'instant qu'une réforme est juste, il suffit au peuple de la vouloir pour pouvoir la réaliser. Mais, à une époque où les princes étaient tout puissants, et où leur puissance était réputée de droit divin, c'était dans le cœur des princes qu'il

---

1. *Eod. loc.*, p. 387.
2. *Eod. loc.*, p. 402.
3. *Quia unicuique mandavit Dominus de proximo suo.*

fallait faire pénétrer le désir de toute réforme, et on ne pouvait obtenir ce résultat qu'en leur persuadant qu'il y avait un droit antérieur à leur institution et supérieur à leur couronne. Ce droit était le droit naturel, et on comprend alors qu'on l'aît si souvent invoqué même dans les matières où il n'avait pas d'application.

Le droit naturel, c'était, suivant l'aspect des questions et la tournure des esprits, ou bien le droit primitif survivant à la constitution des Etats, ou bien l'harmonie nécessaire des contingences politiques, ou bien la volonté de Dieu, ou bien encore l'immuable rapport des choses qui s'établit et se rétablit en dépit des obstacles, des entraves légales, ou des violences révolutionnaires, comme le niveau des eaux malgré toutes les tempêtes.

Le grand avantage de ce droit naturel, au point de vue de la persuasion des princes, c'est qu'il pouvait toujours leur être présenté comme une loi des choses et non comme une volonté des peuples. Il se faisait ainsi accepter comme une concession aux exigences de la nature et l'on oubliait qu'il n'était que le masque de la justice populaire. C'était comme l'émanation d'une sorte de suffrage universel, impersonnel et anonyme.

Vitoria prenait donc un moyen détourné et fort compliqué, ne fut-ce que par les abstractions dont il exigeait l'intelligence, pour démontrer aux chefs d'Etats que l'on pouvait intervenir chez eux s'ils manquaient aux obligations du droit international, et ce seul mot d'intervention les replaçait en face de la sanction la plus pratique, à l'instant même où la suite de leurs réflexions se perdait dans des considérations nébuleuses.

A cette sanction de l'intervention, Vitoria ajoute d'ailleurs, comme Suarez, la sanction de la guerre, de la

juste guerre, conduite avec modération pour le seul bien de la patrie, et sans intention mauvaise à l'égard de l'ennemi. Pour lui comme pour Suarez, le belligérant est un justicier. Nous connaissons déjà ce point de vue. Il suffit pour nous permettre de conclure que Suarez et Vitoria ont transposé dans le christianisme la théorie païenne des féciaux. Ils n'ont fait que changer la forme des invocations religieuses, mais ils ont conservé le vieux principe d'après lequel le peuple qui déclare la guerre s'institue lui-même juge de la justesse de ses actes. Ce n'est pas du droit. C'est du ritualisme.

*
* *

§ 4. — De la notion de sanction chez les théoriciens du droit international, postérieurs à Vitoria et à Suarez, mais antérieurs à Kant.

Entre Suarez et Kant, la notion de sanction subit une transformation qu'il faut dégager de l'évolution générale du droit international, car aucun auteur n'en a fait, à notre connaissance, une étude particulière. Les juristes de cette époque parlent quelquefois des sanctions, sans s'en douter. Ils ne savent pas qu'elles existent ; ils ne croient pas qu'elles puissent exister ; mais ils en développent le principe à leur insu par le fait même des modifications qu'ils impriment aux positions fondamentales du droit d'où la théorie des sanctions doit logiquement découler. Le sophisme des canonistes était arrivé à justifier implicitement les sanctions les plus violentes en les considérant comme la punition d'une faute morale. Kant ramènera les sanctions à un aspect purement philosophique par le fait même qu'il déduira de l'impératif caté-

gorique les obligations des nations comme celles des individus. Dans l'intervalle se place toute cette brillante série de juristes laïques, qui cherchent le fondement du droit dans la nécessité des relations humaines et qui, dès lors, sans justifier tout ce que la scholastique rattache à la morale, sans exclure tout ce que condamnera plus tard le principe kantien, légitiment, purement et simplement, sans toujours les approuver, les sanctions que commande la nécessité d'une situation ou d'une époque. Le fait n'est pas seulement pour eux la source du droit. Il en est aussi la mesure. Dans l'ordre des temps, comme dans celui des progrès de l'analyse philosophique, ces penseurs occupent un rang intermédiaire entre la science et la conscience. Hommes pieux pour la plupart, et souvent intarissables dans leurs éloges déplacés de la religion, ils attribuent cependant au droit international des bases qui ne sont nullement chrétiennes. Ce sont des moralistes autant que des juristes, mais ils n'ont pas encore compris que le fondement du droit réside dans ce qui doit être et non pas seulement dans ce qui est.

Leur théorie commune est celle du droit naturel, qu'ils représentent comme l'ensemble des obligations réciproques, qui existeraient entre les hommes, s'ils vivaient encore à l'état de nature, sans avoir jamais connu de législateurs ni de chefs. N'est-il pas évident que l'intérêt bien entendu et les besoins de sociabilité détermineraient entre de tels hommes des égards réciproques, des ménagements, des services mutuels ? On les verrait se grouper instinctivement en face des dangers communs, et ils éviteraient de commettre le mal chaque fois que le mal risquerait de les atteindre personnellement par un choc en retour. Or, les particuliers ne vivent plus à l'état de

nature. Ils se sont imposés par leurs lois, et les princes leur ont imposé par la force, des règles plus compliquées, devant lesquelles ils s'inclinent. Mais les nations sont encore dans l'état primitif des premiers êtres de la création. Entre elles point de lois. Au-dessus d'elles point de princes. Seul le droit non écrit les domine. Elles le suivent par instinct sinon encore par raison. Elles doivent le perfectionner par intérêt, sinon encore par justice. Et l'on voit aussitôt quelles conséquences doit entraîner cette théorie, à l'égard des sanctions. Le droit artificiel créé par les princes ou par les lois trouve dans les princes ou dans les lois sa sanction comme son principe. Le droit naturel, qui n'émane que du fait, ne peut chercher sa sanction que dans le fait d'où dérive son principe. Toutes les sanctions sont donc légitimes lorsqu'il s'agit de sauvegarder un droit naturel. Ce n'est pas la condamnation de la guerre ; c'est sa justification.

Le droit serait en contradiction avec sa définition et avec son but, s'il se bornait à l'apologie de ce qui existe en dehors de tout droit. Heureusement que l'analyse juridique des faits vient démontrer que les faits s'imposent, même à l'état de nature, des restrictions à eux-mêmes, et que les sanctions naturelles s'épurent au fur et à mesure que la légitimité du fait se rétrécit. L'analyse du droit naturel comporte l'examen de ces restrictions successives. Aux restrictions qui s'établissent à l'état de nature s'ajoutent celles qui dérivent de conventions internationales. A défaut de lois communes et de chef commun, les nations se lient entre elles par des contrats, des arrangements, des traités. Un droit naturel positif s'échafaude au-dessus du droit naturel sans épithète. Ce droit

positif précise et diversifie les sanctions, dans la mesure de l'atteinte qu'il porte au fait.

C'est le moment de passer à l'examen des conceptions particulières que la diversification des sanctions détermine chez chaque juriste en dehors de leurs idées communes.

*
* *

A. — De la notion de sanction chez Grotius. — Quoique Grotius aît la réputation, d'ailleurs justifiée, d'avoir laïcisé le droit international, il s'inspire, en ce qui concerne les sanctions du droit international, de considérations qui ne diffèrent pas sensiblement de celles de Suarez et de Vitoria. A ses yeux le droit naturel, une fois dégagé du fatras philosophique dont le compliquent certains auteurs, s'analyse en cette proposition élémentaire, que tout ce qui n'est pas défendu est permis et que dès lors la guerre est permise aux nations, puisqu'elles vivent à l'état de nature, sans qu'aucune loi supérieure leur interdise rien [1]. Ce principe des sociétés primitives,

1. Grotius, tout en laïcisant le droit international, était trop bon chrétien pour ne pas se poser la question de savoir si l'Evangile n'avait pas condamné la guerre. Comme les canonistes, il résoud par la négative cette question dont la solution affirmative est généralement admise aujourd'hui. A cet effet, il discute pied à pied les textes de l'ancien et du nouveau Testament et en déduit une justification dogmatique de la guerre à l'appui de laquelle il invoque le témoignage des Pères de l'Eglise et des conciles. Il confond d'ailleurs dans sa démonstration la justification de la guerre avec celle de la peine capitale. Ni l'une ni l'autre ne lui apparaissent comme des violences homicides ; ce sont des punitions légitimes ; ce sont des sanctions. La discussion exégétique de Grotius sur ce point est principalement contenue dans son *De jure belli et pacis* (liv. I, ch. II, §§ 5 à 10), édition Pradier-Fodéré. Voir aussi ch. XX, §§ 38 à 51 et ch. XXII.

où un Darwinien pourrait voir la meilleure preuve de l'animalité originelle des espèces humaines, reçoit chez Grotius un double tempérament, qui le rend moins absolu, sinon moins arbitraire. Grotius observe en effet que la nature a pourvu les hommes d'organes de relations et de sentiments de sociabilité qui les portent à vivre en commun, et il conclut que les nécessités de la vie commune doivent inspirer aux nations des égards réciproques, ne serait-ce que dans un but utilitaire et pour s'épargner des représailles ou des inimitiés.

D'autre part, à défaut de règle légale, il s'établit au-dessus des nations des règles conventionnelles résultant de leurs traités, de leurs accords diplomatiques, de leurs échanges de signatures. L'ensemble de ces conventions substitue peu à peu à la loi naturelle une sorte de loi contractuelle dont les développements correspondent aux progrès de l'humanité dans le sens moral de ce mot.

Ainsi limitée par l'intérêt instinctif de la sociabilité et par les restrictions réfléchies des alliances et des contrats, la guerre n'en reste pas moins pour Grotius la sanction suprême du droit international. Il ne veut que des guerres justes, mais toute guerre ayant une juste cause est par là même légitime. La fin justifie le moyen [1]. La guerre pour le droit est une guerre de droit. Les subtilités de la philosophie, venant surenchérir sur les distinctions juridiques, nous révèlent malheureusement que la majorité des peuples croient *a priori* que leur cause est toujours juste. Quel est l'homme qui n'aît pas à défendre sa propre conscience contre la tentation de trouver juste

1. *De jure prædæ*, p. 32, et *De jure belli*, liv. III, ch. I, § 2.

tout ce qui lui est personnellement utile ?[1] Dès lors, quoiqu'il soit vrai que peu de guerres soient objectivement justes, toutes les guerres risquent d'être justes subjectivement, et les actes de conquête eux-mêmes seront présentés comme des sanctions de ce droit d'expansion, qui est un des articles fondamentaux de la loi naturelle.

Cette conséquence est d'autant plus inhérente au système de Grotius, qu'il est obligé de s'en défendre tout le long de son ouvrage. Or, l'homme ne se défend que de ce qui le menace. Grotius est presque toujours juste dans ses conclusions, mais c'est aux dépens de la logique, et c'est en multipliant les exceptions et les distinctions qu'il arrive à répudier des actes que son sens moral ne pouvait admettre, mais que ses prémisses n'auraient pas suffi à condamner.

La théorie du *juste susceptum bellum*, que certains jurisconsultes modernes [2] représentent comme le dernier mot du droit international, alors qu'elle n'en a été que le premier balbutiement, est la plus dangereuse de toutes, car elle permet d'excuser tous les crimes et elle retarde tous les progrès. Les crimes commis de mauvaise foi n'ont jamais été que des anormalités psychiques ou sociales trop exceptionnelles pour pouvoir faire obstacle à la constitution et au maintien d'aucun groupe ethnographique. Mais les crimes commis de bonne foi, ceux qu'un système philosophique ou moral a voulu légitimer, sont des ferments de dissolution qui séparent les éléments

1. La plupart des rois, dit Plutarque, se servent de *paix* et de *guerre*, comme on se sert de pièces de monnaies, non pour ce qui est juste, mais pour ce qui flatte leur intérêt (liv. 2, ch. XXII, § 4).

2. Voir, par exemple, M. Pillet dans son introduction au recueil : *Les fondateurs du droit international*, p. 26.

destinés à se rapprocher et qui rendent l'unité impossible par l'union des faibles et des forts, quoiqu'elles la réalisent quelquefois par l'élimination des faibles au profit exclusif des forts.

Elles ont été subjectivement justes toutes les guerres entreprises pour l'accomplissement des prophéties. Grotius a la sagesse de les condamner [1], mais son critérium initial les légitime. Justes au même titre, les guerres entreprises pour le triomphe d'une religion qu'on croyait la bonne, la seule vraie, la seule sainte. Grotius condamne encore [2], et nous condamnons avec lui, mais notre condamnation repose sur un argument de principe et le sien repose sur une exception. Justes enfin, toutes les guerres faites pour punir, pour châtier le crime consommé ou le crime imminent [3]. Et ici encore Grotius condamne en se mettant très heureusement en contradiction avec lui-même.

C'est que si la guerre doit être une sanction, elle ne peut être qu'une sanction juridique. Elle ne peut pas être une sanction morale. Nous aurions mauvaise grâce de reprocher à Grotius d'avoir introduit la morale dans l'étude du droit des gens, car c'est grâce à des arguments de morale qu'il a pu se dérober aux conséquences les plus impitoyables des lois naturelles, auxquelles il avait voulu rattacher son système. Mais il n'en demeure pas moins certain que le souci de bien faire ne suffit pas pour légitimer ce qui est mal fait ; qu'il ne suffit pas d'avoir voulu laver un forfait ou venger une offense pour pou-

1. Livre II, ch. XXII, § 15.
2. Livre II, ch. XX, § 48.
3. Livre II, ch. XX, § 40, nos 2 et 3.

voir impunément tuer son prochain, et que la guerre ne peut prétendre être une sanction qu'à la condition d'être faite non pas à raison d'une offense, mais en vertu d'un jugement statuant sur le préjudice causé, et à la condition aussi d'être faite non pas par la partie lésée, mais par des tiers n'ayant aucun intérêt, pas même un intérêt moral, en cause.

Serrons de plus près le sujet. Il y a un autre motif pour ne pas être dupe de l'assimilation proposée entre le droit de guerre et le droit de punir, entre la sanction belliqueuse et l'exécution capitale. C'est que si les peines ordinaires sont susceptibles de plus ou moins de sévérité, si elles peuvent s'adapter au degré de culpabilité du condamné, la guerre est au contraire une sanction qui échappe par sa nature à tout tempérament. Il est aussi abusif de donner au droit des gens la guerre comme unique sanction qu'il le serait de donner au droit pénal la peine de mort comme seul châtiment. Sur ce point, Grotius a entrevu la vérité, mais il n'en a pas tiré toutes les conséquences utiles. Il dit très bien, à propos du droit de punir, que la peine doit être proportionnée au crime. « Personne ne doit être puni au delà de ce qu'il a mérité », écrit-il [1]. Mais il n'observe pas que ce principe s'oppose, lorsqu'on le transporte du domaine du droit privé dans le domaine du droit international, à ce que la guerre puisse être déclarée à raison de faits qui par eux-mêmes ne sont pas dignes de la peine de mort. Dans certains cas, c'est bien la disproportion entre la faute et la sanction, qui empêche Grotius d'admettre qu'il y ait juste cause de guerre alors qu'une faute positive a cependant

1. Livre II, ch. XX, § 28.

été commise. De ces cas particuliers il ne s'élève cependant pas à une règle générale, et quoiqu'une préoccupation unique domine assurément l'examen de toutes les discussions d'espèces auxquelles il se complait, cette préoccupation est d'ordre purement sentimental ; elle n'est pas d'ordre juridique. La guerre étant à ses yeux une sanction gouvernementale, Grotius peut recommander la modération et même la clémence dans son application. S'il l'avait considérée comme une sanction judiciaire à laquelle il ne doit être possible de recourir qu'en vertu d'un jugement, il en aurait limité l'application par voie de principe aux seules fautes qui sont dignes de mort.

Quand on cherche le caractère commun des divers cas où Grotius admet des causes justificatives de guerre, on voit que ce sont surtout des cas de légitime défense, et rien ne montre mieux combien la notion de sanction juridique lui fait défaut, car la légitime défense est un titre d'excuse, tandis que la sanction doit être un titre d'exécution. La violence commise pour se défendre n'est que le fait d'une impérieuse nécessité à laquelle l'absolution peut être dûe. Ce n'est point, comme la sanction, l'exercice d'un droit.

A l'époque où nous écrivons, on ne peut, sans paraître paradoxal, contester le droit de légitime défense, bien que le principe en soit mal défini et varie d'une législation à l'autre. Une vie en vaut une autre, et la vie menacée se protège aux dépens de la vie de celui qui menace. Le droit naturel, qui se place toujours dans l'hypothèse où aucune législation n'existerait, trouve ici un argument topique dans l'instinct de conservation qui a précédé toutes les lois et dont personne ne conteste la légitimité. A la

défense de la vie peut-on assimiler la défense d'un seul membre ? la défense de la pudeur ? la défense de l'honneur ? Peut-on surtout assimiler à la légitime défense la défense contre les dangers incertains ? Sur tous ces points Grotius admettrait volontiers la légitimité des sanctions belliqueuses. Une morale plus haute le tente cependant, et il propose au nom de la morale des distinctions qui trouveraient aujourd'hui leur fondement dans le droit. En ce qui concerne le membre menacé [1], ou la pudeur compromise [2], il n'hésite pas. Mais à l'égard de l'honneur, il fait une observation des plus subtiles dont la théorie des sanctions peut tirer son profit. « Quoi-« qu'il y ait, dit-il [3], inégalité entre la mort et le soufflet, « celui qui se dispose à m'outrager me donne par cela « même un droit illimité ou un pouvoir moral d'agir con-« tre lui *à l'infini* (*sic*). » Qui soutiendrait aujourd'hui cette thèse ? Et Grotius introduit aussitôt un correctif moral. « Mais la loi évangélique, dit-il, rend cet acte com-« plètement illicite, le Christ nous ordonne, en effet, de « recevoir plutôt un soufflet que de nuire à notre adver-« saire. »

Suit un développement théologique qu'il est inutile de reproduire ici, mais qui démontre que Grotius n'aurait pas admis de guerre pour de simples crimes de lèse-majesté, pour de simples atteintes à l'honneur ou à l'amour-propre d'une nation.

Grotius renouvelle la même distinction entre le droit et la morale chrétienne à l'égard de la défense des biens

1. Livre II. chap. I, § 6.
2. Livre II, chap. I, § 7.
3. Livre II, chap. I, § 10.

matériels, et ici encore, il étend sa distinction aux guerres publiques comme aux guerres privées [1]. Ce qu'il justifie en droit, il le condamne en morale et il n'échappe pas, malgré l'élévation de son esprit et la noblesse de son cœur, au lamentable jeu de contradictions et d'incohérences qui a été le fait de tous ceux qui ont voulu déduire le droit international du droit naturel, et qui ont cherché dans le droit de la guerre les termes et les conditions du droit de la paix. Le préjugé de la souveraineté n'a pas, au cours des siècles, produit de conséquence plus absurde que celle-là.

Sous prétexte qu'il n'y aurait pas de loi supérieure aux nations, vouloir chercher les règles de la conduite internationale dans les pratiques suivies par les hommes avant l'établissement du droit interne ; — parvenir à justifier par les lois de la nature toutes les violences et tous les abus, et les désavouer ensuite au nom des vertus affectives ou des sentiments religieux ; — dire aux hommes : « Tout vous est permis, mais il faut vous « comporter comme si tout vous était défendu. Vous « avez tous les droits, mais il est de votre dignité de n'en « pas user ou de n'en user qu'avec modération » ; — élever, par coquetterie scientifique, sa doctrine sur le fait et être obligé de reconnaître ensuite que le fait est brutal et que rien de brutal ne demeure ; — multiplier aux dépens de la logique les exceptions que commande le sentiment et maintenir néanmoins la règle dont on redoute les applications. Voilà le sort fatal de tous ceux qui s'appuient sur la théorie surannée du droit naturel.

La loi ne peut avoir comme idéal l'état de ceux qui

1. Livre II, chap. I, § 16.

n'ont point de loi. Le droit ne peut être limité par le fait, ni l'esprit par la matière. Les lois de la nature forment peut-être le droit de la guerre. Elles ne sauraient former le droit de la paix. Le mérite de Grotius n'est pas d'avoir posé des principes de droit naturel, mais de les avoir implicitement réfutés par la multiplicité des exceptions qu'il leur oppose [1]. Sa sanction est brutale, mais il répudie lui-même sa sanction.

Ecoutez sa contradiction dernière. C'est le vœu que la justification de la guerre formule contre elle-même. Il cite Salluste : « Les sages font la guerre en vue de la « paix. » Il cite Saint-Augustin : « On ne doit pas cher- « cher la paix pour se préparer à la guerre, mais faire « la guerre pour avoir la paix. » Et il déclare pour son propre compte que « *dans toute la direction de la guerre* « l'esprit ne peut être tenu en repos et confiant en Dieu « à moins qu'il n'ait toujours la paix en vue [2]. »

L'arbitrage se pratiquait pourtant déjà au temps de Grotius. Il le préconise en plus d'un chapitre [3]. Si au lieu

1. On ose à peine le dire en parlant d'un jurisconsulte tel que Grotius, mais ses méthodes de raisonnement rappellent trop souvent celles des casuistes. L'infinité de ses *distinguo* lui permet de tirer d'un même principe les conséquences les plus contradictoires. A l'encontre des casuistes, il a du moins le mérite de chercher toujours à rendre la conséquence meilleure que le principe. Ainsi à propos de la conduite à tenir vis-à-vis de l'ennemi, il n'hésite pas à justifier l'emploi du mensonge dans les relations internationales, mais il se hâte de conseiller la véracité au nom de la grandeur d'âme et de la simplicité chrétienne. Personne n'a fait de plus touchants appels à la bonne foi que ce théoricien des ruses de guerre (Voir notamment son livre III, ch. I).

2. Livre III, ch. XXV, § 2.

3. Livre II, ch. I, § 18 et livre II, chap. XXIII, § 8.

de présenter la guerre comme l'exercice arbitraire du droit de punir, il l'avait considérée comme la voie d'exécution suprême de la justice arbitrale, il aurait évité toutes les contradictions que nous avons signalées ; sa sanction n'aurait plus été un fait, mais un droit, et il aurait pu trouver, pour en régler l'emploi, des combinaisons nouvelles grâce aux ingénieuses ressources de sa haute intelligence. Pour l'excuse de Grotius, disons de suite qu'il écrivait à une époque où le caprice des rois était la règle unique des rapports internationaux et où la voix de la raison expirait sur les lèvres des sages. En formulant les règles de la guerre, ce pacifique transigeait avec les nécessités de son temps. Sa méthode était celle du moindre mal, et elle ne fut pas complètement inefficace puisqu'on a cité des noms de rois au chevet desquels son ouvrage demeurait constamment.

B.— WOLFF.— Chez Wolff, on trouve l'intuition d'une sanction politique pour le droit international. Ce professeur allemand, qui écrivait au milieu du XVIII[e] siècle, arrivait trop tard pour pouvoir croire au rétablissement du Saint-Empire. Comme sujet du roi de Prusse, il ne pouvait pas davantage acquiescer au contrôle international du Saint-Siège. Mais il croyait à la nécessité d'un Sur-Etat, qu'il désigne sous le nom de Grande Cité, *Civitas maxima* [1]. Ce n'est pas une réalité, mais c'est mieux qu'une abstraction. C'est une entité susceptible de s'affirmer par des règles et par des sanctions.

Wolff admet, en effet, que les nations forment entre

1. Voir principalement le *Jus gentium methodo scientificâ pertractum*. Prolegomena, §§ 9 à 22, et les *Institutiones juris naturæ et gentium*, §§ 1088 à 1090.

elles, même à l'état de nature, une société de fait dominée par toutes les lois de l'association, par la loi de la coopération de toutes les parties à l'œuvre commune du tout, et par la loi de l'adaptation de chaque partie au bien-être général de l'ensemble. Par quels moyens la société des nations assurera-t-elle l'observation de ces lois ? Wolff n'ose pas proposer une fédération constituée sur les bases d'un gouvernement populaire. Il s'en tire par la fiction d'un chef d'Etat international qui suivrait les inspirations de la raison. La volonté de ce chef d'Etat, qu'il faut évidemment supposer infaillible, serait la sanction de la *Civitas maxima*. Par lui le droit des gens *nécessaire*, qui existe en dehors de toute convention internationale, se compléterait d'un droit des gens *volontaire*.

Cette conception, qui n'aboutit qu'à une fiction, manque évidemment de hardiesse, à moins qu'elle ne soit empreinte de ce scepticisme, plus affecté que réel, qui portait alors les théoriciens du droit public à présenter comme des utopies tous leurs projets de réformes. Il est clair, à l'époque où nous vivons, que si la sanction politique du droit international s'établit, ce sera par la fédération volontaire des peuples, et non par l'autorité d'un chef unique, qui cumulerait les trois pouvoirs. Pour l'excuse de Wolff il faut se rappeler qu'il écrivait avant la Révolution, ce qui lui permettait de douter des hommes, et après une cruelle persécution, ce qui lui permettait de douter des princes. Sa théorie de l'harmonie préétablie l'avait fait chasser de l'Université de Halle par le roi Frédéric-Guillaume Ier, sous menace d'être pendu si on l'y retrouvait après vingt-quatre heures. Dans de telles conditions il ne pouvait guère confier qu'à un souverain imaginaire le soin de réaliser ses rêves. Son mérite est

d'avoir compris que l'état d'anarchie ne convient pas mieux aux nations qu'aux individus, et que les uns et les autres doivent sortir de leur isolement pour atteindre la fin que leur proposent les appels de la justice et que leur imposerait, à défaut de cette voix surhumaine, l'instinctif besoin de groupement qui fait le fond de leur nature.

Le souci d'une sanction tourmente Wolff à ce point qu'il classe les obligations humaines en deux catégories, suivant qu'elles sont ou non pourvues de sanctions, et il réserve aux premières le nom d'obligations parfaites, tandis qu'il appelle les autres obligations imparfaites [1].

A cette distinction entre les obligations, Wolff fait correspondre une distinction symétrique entre les droits. Les droits parfaits sont, à ses yeux, tous ceux qui dérivent de l'obligation de vivre et de grandir et peuvent, par conséquent, s'exercer même au préjudice d'autrui. Les droits imparfaits sont ceux qui exigent pour leur satisfaction le concours obligeant d'autrui. Lorsqu'il s'agira d'un droit parfait, tel que la souveraineté ou l'indépendance, l'Etat pourra légitimement être sa propre sanction et recourir à la rétorsion, aux représailles ou même à la guerre, pour écarter les obstacles qui gênent son libre développement. Wolff est là sur une pente dangereuse. En faisant rentrer leurs diverses revendications dans la catégorie des droits parfaits, il est à craindre que les nations ne puissent se prévaloir de sa doctrine pour justifier toutes leurs guerres et faire disparaître la distinction entre la guerre-sanction et la guerre-conquête. A l'honneur de Wolff, il faut reconnaître qu'il excluait des droits parfaits toutes les prétentions basées sur la

1. *Institutiones juris naturæ et gentium*, § 80.

seule utilité [1] et à plus forte raison celle que l'on peut tirer de l'esprit de lucre ou de rancune. Son vœu le plus cher serait qu'une sentence antérieure à la guerre aît pu fixer les droits des belligérants [2]. Alors seulement la guerre serait vraiment une sanction.

C. — Vattel. — Chez Vattel, la notion de la guerre, comme moyen de punir, est assez semblable à celle de Grotius et de Wolff pour nous dispenser d'un examen approfondi de son sytsème. Le disciple participe dans la plus large mesure aux mérites et aux imperfections de ses maîtres. Venant un siècle plus tard, il put cependant avoir sa part d'originalité et cette originalité ressort de ses observations sur les garanties des traités. Les sanctions de la chose convenue sont plus importantes à ses yeux que les sanctions de la chose jugée, et on ne saurait s'en étonner puisqu'à son époque, où les traités étaient déjà fréquents, les arbitrages étaient encore si rares. Mais tout ce qu'il dit en faveur de la garantie des traités peut être appliqué à l'arbitrage [3], et les sanctions judiciaires profitent indirectement de son étude des sanctions conventionnelles.

Sans doute on avait étudié, avant Vattel, le rôle des otages et l'influence du serment sur les promesses des rois. Parlant après Grotius, Vattel ne dit à leur sujet rien de bien nouveau [4]. Mais il a cependant le mérite de grouper ses observations sous une rubrique commune

---

1. *Eod. loco*, § 1171.
2. *Eod. loco*, § 1211.
3. Dans son *Traité du Droit des gens*, tome II, v[is] *traités de garantie* et *traités de cautionnement*.
4. Tome II, §§ 245 à 261.

qui met en évidence la sûreté résultant des stipulations accessoires aux traités. Et sous cette même rubrique Vattel fait intervenir l'étude des traités de cautionnement et des traités de garantie, de sorte que sa préoccupation d'assurer pacifiquement l'exécution des obligations internationales est amplement démontrée. Nous retrouverons dans la partie de cet ouvrage consacrée aux sanctions civiles l'indication des principales idées de Vattel sur ce sujet.

D. — PUFENDORF. — Pufendorf appartient lui aussi à l'école de Grotius. Comme lui il fonde la morale et le droit sur la sociabilité humaine [1]. Il n'y a, en effet, d'obligation entre les hommes que parce qu'il y a pluralité d'hommes, et que ces hommes vivent en société. A l'état de nature les hommes ne sont soumis à aucune juridiction: *in statu naturali judex non datur.* La justice est donc un produit de la civilisation. L'Etat ne crée pas le droit, mais il en fixe les limites. Lorsqu'il y a eu chose jugée, les limites du droit sont définies ; la société a achevé son œuvre : l'individu qui a eu gain de cause reste donc dans la légitimité des choses s'il pourvoit personnellement à l'exécution de la sentence. Il n'en est pas autrement pour les

---

1. Les notions, d'ailleurs assez vagues, de Pufendorf, en ce qui concerne les sanctions, sont noyées dans son gros traité, *Le droit de la nature et des gens*, que nous citerons le plus souvent d'après la traduction Barbeyrac qui date de 1734. L'ouvrage lui-même est de 1672. Ce sont cependant le chap. XIII du livre V et les chap. VI à IX du livre VIII qui intéressent le plus spécialement la matière qui nous occupe. L'insuffisance des réflexions de ce grand savant en ce qui concerne les sanctions de l'arbitrage peut être constatée ici sans lui faire injure, puisqu'il dit lui-même : « A l'égard de *l'exécution de la sentence*, je n'ai pas grand chose à ajouter ». (Livre V, chapitre XIII, § 10).

Etats que pour les particuliers. On se paie ou on se fait payer comme on peut, à la seule condition que le principe et le montant de la dette aient été reconnus par le juge. Tous les moyens sont bons ; *quocumque modo*, dit Pufendorf. Si on ne peut s'emparer de la chose due, qu'on prenne l'équivalent : *Sed etiam me aliam rem posse, quæ tantumdem valet, arripere* [1].

Cette conception des sanctions est des plus dangereuses. En ce qui concerne les créances particulières, elle procède manifestement de la vieille théorie romaine des procédures d'exécution privée, telles que le *manus injectio*, par laquelle le créancier réduisait son débiteur en esclavage, ou de la *pignoris capio*, par laquelle il se constituait arbitrairement un gage. En droit public cette conception aboutit logiquement à la justification de la guerre [2]. C'est la guerre-sanction, mais c'est la guerre tout de même. La conséquence n'échappe pas au regard très pénétrant de Pufendorf ; mais cette conséquence il la justifie et il la veut. Pardonnons-lui. Il était du XVII[e] siècle. Bossuet et Nicole en avaient dit bien d'autres sur la guerre. Pufendorf conserve du moins sur eux cette supériorité qu'il réserve au contrôle des juges la vérification préalable du droit, que ses contemporains abandonnaient au caprice du prince. S'il admet toutes les sanc-

---

1. Livre V, ch. XIII, § 10.

2. Livre VIII, ch. VI, § 3. « Toute guerre juste se fait ou pour nous » conserver et nous défendre, nous et ce qui nous appartient, ou » pour mettre à la raison ceux qui refusent de nous rendre *ce qu'ils » nous doivent en vertu d'un droit parfait ;* ou enfin pour obtenir » réparation du dommage ou du tort qu'ils nous ont fait, et *pour » avoir des sûretés*, à l'abri desquelles on n'ait désormais rien à » craindre de leur part ». Trad. Barbeyrac.

tions, il les subordonne à la formalité antérieure de l'arbitrage [1]. Et par égard pour ce point de vue on se demande s'il n'y a pas quelque exagération dans le jugement de Paul Janet, disant de Pufendorf, « esprit d'une « valeur moyenne, qui tombe dans le faux quand il « essaye d'inventer [2]. »

E. — ZOUCH [3]. — Zouch est un Anglais, et sa théorie du droit international se ressent de son insularisme. L'Angleterre était, de toutes les puissances, celle qui avait, au cours du moyen âge, échappé la plus complètement à la suzeraineté de l'Empire et du Saint-Siège. En 1650, au moment où Zouch publie son *Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes et questionum de eodem explicatio*, Cromwell venait de faire condamner à mort Charles I[er] et purgeait, suivant son expression, l'armée et le parlement de tout esprit papiste. Le protectorat s'affirmait comme un gouvernement essentiellement indépendant vis-à-vis des nations étrangères, et quoique Zouch fut suspect de royalisme, le moment eût été mal choisi pour proposer de soumettre à un contrôle quelconque le droit international qui s'ébauchait à peine. On trouve donc chez Zouch des théories ingénieuses, des règles de diplomatie, des conseils d'équité et d'autres axiomes irréprochables, mais point de sanction. Il s'inquiète peu de l'ar-

1. Livre V, ch. XIII, § 3 : « La loi naturelle ne permet pas néan- » moins d'avoir d'abord recours à la voie des armes, pour maintenir » un droit que l'on croit avoir... Si toutefois les conférences sont » inutiles... il reste encore un parti de douceur à prendre, c'est » que l'on s'engage réciproquement à s'en remettre au jugement d'un » arbitre ».

2. *Histoire de la science politique*, tome II, p. 235.

3. Voir sur Zouch l'étude de M. Georges Scelle dans le recueil intitulé : *Les fondateurs du droit international*, p. 269.

bitrage et ne formule aucune théorie générale sur les droits des Etats, ni sur l'intervention, ni même sur l'exécution des traités. Parmi les procédés violents pour assurer l'observation du droit, il n'étudie que la guerre, citant à peine les représailles et ne disant pas un mot du blocus. La valeur objective du droit international se réduisait donc pour lui à peu de chose, si importante que demeurât sa valeur subjective.

On fait un peu ce que l'on veut, quand on est anglais, même en matière de science, même en matière de droit. Aussi Zouch affranchit-il la sanction belliqueuse elle-même de certaines règles que lui imposent les autres juristes. Sans doute, il exige que la guerre ne soit entreprise que par une autorité légitime et pour une cause juste, sans quoi elle ne saurait être la sanction du droit. Mais il admet avec la plupart de ses compatriotes, que la guerre puisse être engagée sans déclaration préalable dans certains cas, tels que « la défense nécessaire », « la lutte contre ceux qui sont déjà considérés comme ennemis », la « punition des rebelles et des traîtres » et la « revendication d'une satisfaction légitime inutilement réclamée par voie diplomatique ».

Avec une telle théorie, l'emploi de la force perd presque tous les caractères juridiques d'une sanction, et la guerre, qu'on croit avoir légitimée, reste arbitraire et barbare. Aux yeux d'un pouvoir souverain, tous les cas de guerre sont des cas de défense nécessaire, et, si les hostilités peuvent être alors commencées sans déclaration préalable, il est impossible de les représenter comme des actes d'exécution mis au service d'une cause reconnue juste.

Il reste à Zouch l'honneur d'avoir inventé l'expression

classique de *Jus inter gentes* substituée au *Jus gentium*, qui marquait moins nettement le caractère international du droit, mais sa contribution à l'étude des sanctions à fort peu de valeur.

*
* *

§ 5. — Kant et les conséquences de son système sur les sanctions de l'arbitrage international.

Ce ne sont pas les tout petits écrits que Kant a consacrés aux problèmes internationaux, qui marquent son influence sur la notion de sanction. Ce sont ses idées générales et surtout sa préoccupation de donner au droit comme fondement nécessaire non pas ce qui est, mais ce qui doit être. Avec lui, le fait n'est plus la source ni la limite du droit. Kant ne s'absorbe pas dans la contemplation de l'état de nature, et il rejette la vieille idée que les nations, n'ayant au-dessus d'elles aucune loi, puissent n'avoir les unes pour les autres que les égards incertains et, en tous cas, momentanés que commande l'intérêt bien entendu dans chaque circonstance. Son impératif catégorique s'impose aux peuples, comme aux individus. Les groupements humains ne sont pas seulement liés par l'intérêt, mais aussi par le devoir. Ils ont des obligations réciproques. Si le droit naturel ne les révèle pas, le sentiment de la justice, qui pénètre chaque jour plus profondément dans la conscience universelle, peut les faire comprendre; il doit surtout les faire réaliser. L'idéal doit devenir une réalité. Ce que l'état de nature n'a pas établi, l'état de civilisation peut le créer. Que l'humanité cesse de s'inspirer de l'exemple trop inférieur de ceux qui n'ont point de lois. Qu'elle crée des lois pour elle-même et qu'elle les sanctionne.

Dupont-White a fait observer quelque part que le progrès, pour être un dessein de la Providence, n'est pas dispensé d'être une politique. Cette observation, qui paraît un truisme à notre époque, eût été presque un paradoxe à l'époque de Kant, car elle implique la possibilité, pour la volonté humaine, de réagir contre le fatalisme de la nature et d'imprimer une influence efficace sur les destinées du monde. Au XVIII[e] siècle, où l'homme n'était rien, pas même un électeur, il fallait un optimisme robuste pour lui attribuer cette puissance. Celui qui, avant l'invention de la machine à vapeur, aurait dit devant une masse d'eau ; « Voilà de quoi mettre en mouvement un attelage de cinquante wagons », n'aurait pas paru plus étrange que celui qui, avant l'institution des libertés politiques, aurait dit en montrant du doigt la foule : « Voilà de quoi mettre en marche le progrès. » Il fallait Kant pour avoir cette audace et en tirer des applications au profit de la paix universelle. Grâce à lui, on peut comprendre le caractère essentiellement rationnel et volontaire du droit[1]. Avoir l'idée et la traduire dans les faits. Forcer le cours des choses, au lieu de se laisser porter sur elles comme sur des flots indomptables. Faire sentir au chaos des Etats en querelle, qu'il y a un ordre supérieur que l'homme peut lui imposer, à condition de savoir trouver en lui-même l'intelligence qui conçoit et la volonté qui applique. Tel est le problème des sanctions. Tel est le problème de Kant. Il ne l'a pas réso-

---

1. Th. Ruyssen, *La philosophie de la paix* (Paris, 1904), p. 49, et « Kant », 2e. Édition (Paris 1905), pp. 238 et s., 278 et s.

lu. Il a montré comment il pouvait se résoudre. A nous de mettre à profit ses leçons.

A vrai dire, Kant ne parle pas expressément des sanctions, mais la meilleure preuve qu'il y pense, c'est que, dans son projet de paix perpétuelle, il indique que l'harmonie internationale ne peut être maintenue que par une confédération des peuples unis sous la surveillance d'un congrès permanent. C'est une notion essentiellement politique que nous avons déjà trouvée dans le grand dessein d'Henri IV et dans le projet de l'abbé de Saint-Pierre. Et c'est aussi une notion juridique ; car ce penseur conçoit expressément « l'idée d'un droit public des gens qui termine les différends des peuples d'une manière civile, et en quelque sorte par un procès ». Kant donne d'ailleurs à cette conception une base philosophique. Et tout d'abord, il démontre que la guerre tend à se détruire elle-même, car elle tend à substituer les grands Etats aux petits, c'est-à-dire à raréfier les causes de conflits ; elle élimine presque mécaniquement les moins bien constitués, exposés à tous les désordres intérieurs. D'autre part, la paix n'est pas seulement le plus évident avantage de la majorité des citoyens : elle est avant tout *le devoir*, et c'est, en définitive, sur une base morale que repose tout ce système juridique. La guerre est « injuste au plus haut point », car la force aveugle y règne seule, et non la raison. « La raison pratique nous adresse ce veto sans appel : il ne doit pas y avoir de guerre. » Et comme, d'autre part, il importe de maintenir les organisations juridiques nationales, qui ont pour propre fin de garantir les liberté individuelles, c'est, en définitive, au moyen d'une « communauté civile » de toutes les nations que la paix universelle *doit* être re-

cherchée. Et le devoir ici détermine l'étendue du pouvoir.

Peut-être cette intuition des sanctions politiques du droit n'est-elle pas assez apparente dans le projet de paix perpétuelle, mais elle ressort très clairement d'un autre traité beaucoup moins connu que Kant avait intitulé *Idée d'une histoire universelle au point de vue de l'humanité*. Ce traité a été traduit par Littré, au commencement de son ouvrage sur *Auguste Comte et la philosophie positive*. « A quoi sert, écrit Kant [1], de vanter la magnifi-« cence et la sagesse de la création dans le règne brut, « et de les recommander à la contemplation, si la partie « du grand théâtre de la sagesse suprême, qui contient « le but de tout le reste, à savoir l'histoire de la race « humaine, doit demeurer une objection éternelle ? » Cette objection doit disparaître, sinon la logique des choses se démentirait elle-même. Elle disparaîtra par la sanction politique, par la fédération.

Déjà, du temps de Kant, la sanction politique s'esquissait dans les divers cas où les peuples voisins, craignant d'être atteints par la répercussion des guerres, « s'offraient, quoique sans autorité légale, pour arbitres » et préparaient ainsi « tout pour la formation d'un « grand corps sans modèle dans le passé. » C'est en ce « grand corps » que Kant place toute son attente, et il ajoute : « Cela fait espérer qu'après bien des remaniements, il s'établira ce qui est la vue suprême de la nature, une association politique de l'humanité. »

Cette notion de sanction politique fut reprise quelques années plus tard par Fichte et par Schelling. Elle a ins-

1. Traduction Littré, p. 67.

piré depuis presque tous ceux qui ont travaillé à l'établissement de la paix internationale.

Les philosophes français du XVIII[e] siècle n'avaient pas fait une étude spéciale du problème international, mais leurs écrits tendent souvent à l'établissement entre les états de rapports conventionnels d'où une sanction politique de l'arbitrage aurait pu se dégager.

D'Aguesseau, dans son *Institution au Droit public* [1], pose formellement la question des sanctions en ces termes : « Quelles sont les peines qui assurent l'exécution « des règles du droit des gens ? » Mais, cette question, il ne la résout pas.

Condorcet demande la suppression de l'inégalité entre les nations et la diminution des guerres [2]. Turgot préconise le régime républicain comme étant le plus conforme au bonheur des peuples [3]. Pour Voltaire, la paix n'avait été que matière à raillerie. Pour J.-J. Rousseau, elle n'avait été que matière à paradoxe. Chez Volney, au contraire, on constate des aspirations à l'unité politique : « O nations, bannissons toute tyrannie et toute discorde, « ne formons plus qu'une même société, qu'une grande « famille, et puisque le genre humain n'a qu'une même « constitution, qu'il n'existe plus pour lui qu'une même « loi, celle de la nature, qu'un même code, celui de la « raison, qu'un même trône, celui de la justice..... » [4]

On pourrait multiplier des citations de ce genre, sans

---

1. Édition de 1822, t. II, p. 387.
2. *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain.*
3. *Discours sur l'histoire universelle.*
4. *Les ruines*, ch. XIX.

y trouver autre chose que le désir par trop vague d'une organisation politique, qui rende la justice efficace et absolue à tous les degrés. Ce désir ne s'est précisé que sous la forme du projet de réorganisation de l'Europe, que Saint-Simon publia en 1814. On se demande si le Tzar, qui en reçut hommage, s'en inspira pour la constitution de la Sainte-Alliance. Quatre-vingt-quatre ans plus tard, un autre Tzar ne devait-il pas tirer conseil des ouvrages de Jean de Bloch, pour la convocation de la conférence de La Haye ? L'hommage rendu par Saint-Simon à la nécessité des sanctions ressort de sa déclaration d'après laquelle une organisation pacifique est impossible « sans « une force coactive qui unisse les volontés, concerte les « mouvements, rende les intérêts communs et les enga- « gements solides ». Son but est donc « de rassembler « les peuples de l'Europe en un seul corps politique, « en conservant à chacun sa nationalité ». Il n'entre pas dans notre plan de suivre Saint-Simon dans l'examen des divers points de droit constitutionnel qu'il résoud à sa manière, en proposant d'étendre le parlementarisme à toute l'Europe. Qu'il nous suffise d'observer qu'il songe à une sanction purement politique.

Au cours du XIXe siècle, les promoteurs de l'arbitrage et de la paix ont été beaucoup moins des juristes que des moralistes et des philanthropes, et cette circonstance a grandement influé sur la notion des sanctions, non pour développer, hélas, ni pour en préciser les formules, mais pour en retarder l'étude, peut-être même pour en voiler l'intérêt.

Le droit international a donné lieu à des ouvrages approfondis comme ceux de Martens, de Calvo, de Laurent, de Kamarovski, de Bluntschli, de Pasquale Fiore,

de Kluber, de Pradier-Fodéré, de Funck-Brentano et Sorel ; il a même provoqué des essais de codification comme celui de Dudley-Field. Mais la plupart de ces travaux sont antérieurs à l'époque où l'arbitrage est entré dans la pratique quotidienne des Etats. Tous parlent de l'arbitrage, tous lui rendent hommage. Bien peu en étudient spécialement les sanctions. Pour quelques-uns cette omission est intentionnelle. Il leur semble que le principal mérite de l'arbitrage soit son caractère facultatif ; qu'un arbitrage obligatoire pèserait sur l'indépendance des Etats et les révolterait contre l'idée de justice internationale au lieu de les y soumettre pacifiquement. L'exécution d'un jugement comme celle d'une convention est d'autant plus parfaite qu'elle est volontaire et spontanée. Les auteurs hésitent donc devant toute idée d'exécution forcée. Dudley-Field, dont le code international date de 1872, ébauchait une timide sanction pour certains cas particuliers, mais il reculait devant toute généralisation [1]. L'année suivante, Emile de Laveleye publiait un petit ouvrage concluant à l'établissement d'un tribunal international, mais son souci de la souveraineté des Etats était tel qu'il spécifiait que les sentences de cette juridiction ne devaient avoir qu'un effet moral [2]. L'éminent professeur de Saint-Pétersbourg, M. Frédéric de Martens, se représente la sanction sous la forme d'une armée internationale qu'il déclare impossible à établir [3].

---

1. *Draft outlines of an international code*, art. 528, 538.
2. *Des causes actuelles de guerre en Europe et de l'arbitrage*, pp. 149 et s.
3. *Traité de Droit international* (trad. Léo), t. I, ch. I, § 51.

Dans son avant-projet relatif à la création d'un conseil et d'une haute cour d'arbitrage, Leone Levi indique que l'autorité du conseil qu'il propose sera purement morale [1]..... « *is moral not physical* ». Et il ajoute qu'aucune force armée ne peut être employée pour contraindre les Etats en litige à s'en rapporter à la décision intervenue.

Plusieurs des ouvrages que nous indiquons contiennent cependant d'ingénieux aperçus sur les garanties des traités. Cette question de la garantie des traités dont Vattel avait inauguré l'étude est reprise, commentée, enrichie par des exemples tirés des nouvelles applications de l'histoire, émondée en ce qui concerne les vieux procédés de garanties, qui répugnent au sentimentalisme plus raffiné de notre époque.

C'est ainsi que quelques auteurs consacrent d'éloquentes pages au blocus pacifique, dont Grotius et Vattel n'avaient pas entrevu l'institution. La pratique des otages, à laquelle les anciens jurisconsultes attribuaient tant d'importance, est au contraire critiquée ou réduite au strict minimum par tous ceux qui estiment qu'une vie humaine ne doit jamais, même dans l'intérêt des sanctions, être sacrifiée par l'Etat. Bluntschli se livre à toute une énumération de garanties conventionnelles susceptibles de sauvegarder les engagements internationaux.

Nous retrouverons ces théories particulières des jurisconsultes modernes tout le long de notre étude. Elles ont un intérêt trop actuel, pour être déjà reléguées dans l'histoire, comme celles des siècles antérieurs, dont nous

---

1. *Draft project of a Council and High court of international arbitration* (revised by Lord Hobhouse), art. 14.

avons parlé jusqu'ici. Il est donc inutile d'en faire un exposé historique. Nous appliquerons à l'arbitrage la plupart de ces théories. Elles peuvent rendre les plus grands services à la justice internationale, mais elles n'ont été conçues que pour la diplomatie. Cela est si vrai que même les théoriciens de l'arbitrage international ont traité légèrement la question des sanctions.

La notion de sanction politique se trouve sans doute dans un assez grand nombre de projets plus ou moins utopistes qui tendent à la constitution d'une république universelle ou d'une monarchie universelle et subordonnent ainsi l'exécution de la justice internationale à la bonne volonté du pouvoir central qu'ils rêvent d'établir. C'est l'autonomie des Etats qui fait les frais de ces projets, et ce serait peine perdue que de nous attarder à leur examen. Ils émanent d'ailleurs d'auteurs obscurs, dont les intentions sont excellentes, mais dont l'esprit est par trop chimérique.

La notion de sanction juridique n'a été clairement entrevue que par le savant professeur de Moscou, M. Kamarowski, qui préconise toute une série de mesures coercitives telles que l'éloignement des membres de l'Etat réfractaire, la dénonciation des traités, le blocus, etc. [1] Nous retrouverons, au cours de nos divers chapitres, plusieurs de ces propositions. Mais, si ingénieuses que soient les idées de M. Kamarowski, elles demeurent stériles en raison de ce que l'auteur garde le silence sur l'organisation du pouvoir chargé d'appliquer les sanctions.

---

1. *Tribunal international*, trad. Westman, p. 517-518. (Pedone, éditeur).

Michel Revon compte comme sanction sur une transformation politique du monde où la justice internationale s'exerçant dans les limites d'une fédération deviendrait en réalité une justice interne [1]. M. Ferdinand Dreyfus [2], qui ne croit pas à la fédération, compte cependant sur la loyauté des Etats, pour exécuter volontairement les arbitrages et cet espoir le dispense de rechercher d'autres garanties. MM. Despagnet [3] et Mérignhac [4] n'ont pas approfondi beaucoup plus la question des sanctions. Dans leur dernière édition, MM. Bonfils et Paul Fauchille étudient sommairement la sanction du droit international sans croire qu'elle puisse s'étendre à l'arbitrage [5].

Quant aux sociétés de la paix, leur indifférence relative pour la question des sanctions tient au fait que l'arbitrage n'est devenu l'article essentiel de leur programme que dans les tout derniers temps. Jusqu'au congrès de 1889, les pacifistes se répandaient en tirades plus ou moins éloquentes contre la guerre. Ils faisaient appel aux sentiments d'humanité des gouvernements et des majorités populaires. Aux considérations morales, ils ajoutaient les considérations économiques. Après avoir fait le procès de la guerre, ils dressaient son bilan et n'avaient pas de peine à prouver que c'était un bilan de faillite. Mais ils ne rêvaient pas encore d'un ordre juridique appuyé sur des sanctions effectives. En France,

1. *L'arbitrage international*, p. 525.
2. *L'arbitrage international*, p. 360.
3. *Cours de Droit international public*, passim.
4. *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, p. 442.
5. *Manuel de Droit international public* (3e édition, 1901), pp. 883 à 888.

beaucoup de pacifistes se rattachaient à l'école sociétaire ou au Saint-Simonisme. En Angleterre et aux Etats-Unis ils étaient presque tous des néo-chrétiens, et leur foi sereine ajournait implicitement la réalisation de leur programme international jusqu'au jour de la mise à exécution des utopies de Fourier ou du retour tant attendu de Jésus-Christ sur la terre. Peut-être est-il bon que l'humanité cherche à faire quelque chose pour elle-même en attendant l'heure incertaine de ces glorieux événements:

Dans les dernières années du XIX[e] siècle, l'arbitrage devint cependant la préoccupation dominante des amis de la paix. Depuis l'affaire de l'*Alabama*, il était prouvé que, si d'autres points du programme pacifiste étaient discutables, celui-là était susceptible de démonstration pratique. Les événements se chargaient de favoriser cette tendance. D'année en année, les solutions arbitrales se multiplièrent. La société des Amis de la Paix obéit aux signes des temps, en échangeant son titre contre celui de *Société française d'arbitrage entre nations*. Une autre association popularisa une formule encore plus expressive : la *Paix par le Droit*, et cette formule devint dans divers pays l'appellation commune d'un grand nombre d'œuvres pacifiques [1].La question du règlement juridique des conflits internationaux prit ainsi le pas sur celles des réconciliations internationales, des solutions plébiscitaires, ou des réductions d'armements. Elle devait rendre

---

1. C'est ainsi que, le 12 avril 1901, la *Ligue néerlandaise des femmes pour le désarmement international*, a échangé son titre contre celui d'*alliance pour la paix par le droit*. (Bond voor vrede door Recht).

urgente la question des sanctions, puisqu'un jugement n'a d'intérêt qu'à condition qu'on sache comment il s'exécute.

Pour la première fois le problème des sanctions fut abordé au congrès de la paix de Berne en 1892, mais la discussion n'aboutit qu'à un renvoi à la commission compétente. Un long silence suivit ce platonique effort. En 1900, au congrès de la paix de Paris, un magistrat fort distingué, M. Léon de Montluc, conseiller à la Cour d'appel de Douai, présenta un projet de sanctions, qui sans être parfait, constituait une initiative des plus méritoires. Malheureusement, M. de Montluc ne put venir soutenir sa proposition lui-même, et celle-ci fut votée sans discussion alors qu'elle était digne d'un débat sérieux. L'année suivante, nous nous sommes personnellement risqué à publier dans la *Revue politique et parlementaire* [1] un article où nous recherchions s'il n'y avait pas lieu d'établir des sanctions pénales, pour réprimer les actes de mauvaise foi par lesquels des ministres entraveraient l'exécution des sanctions arbitrales. Enfin, au congrès national de Nîmes, en 1904, nous avons fait voter un projet de sanctions civiles.

La question en est là. Elle est loin de rencontrer un accueil unanime parmi les pacifistes. Deux courants d'opinion cherchent en effet à l'éluder.

D'une part, les Quakers, qui forment l'élément le plus sérieux et le plus dévoué du parti pacifiste, sinon dans les pays latins, du moins dans les pays anglo-saxons, restent convaincus qu'il serait fâcheux, qu'il serait même coupable d'instituer des sanctions quelconques pour l'ar-

1. Année 1901, n° du 10 août.

bitrage. Une sanction est à leurs yeux une contrainte, et ils ont un tel souci de la liberté humaine et de l'inviolabilité individuelle, qu'ils repoussent toutes les contraintes même les plus adoucies. Si vous leur demander sur quelles influences ils comptent pour assurer l'exécution des sentences arbitrales, ils n'hésitent pas à vous répondre qu'ils s'appuient uniquement sur le développement de l'esprit de fraternité, sur le respect d'autrui, sur le sentiment des égards dûs par chacun de nous aux collectivités comme aux individualités étrangères, ou plus exactement encore sur les progrès de l'amour chrétien[1].

Le « candide pouvoir de l'amour » disent des vers anglais[2] que citait, au congrès de la Paix de 1900, M. Evans Darby, le sympathique et infatigable secrétaire général de la *Peace Society*[3], et c'est en ce candide pouvoir que l'orateur plaçait toute sa confiance.

Est-ce trop de confiance? Nous ne nous permettrions pas de le dire. Il ne faut pas confondre les idéalistes avec les idéologues. Ceux-ci sont des utopistes, ceux-là sont des prophètes, et l'avenir leur appartient. Mais cet avenir est peut-être lointain, et nous ne pouvons ajourner

---

1. Notez, par exemple, ce passage d'Evans Darby : Christianity rises into that highest region *which is superior to formal command and physical sanctions*, and becomes the absolute social ideal to which all other deads must conform or fail.

2. Voici le texte de ces vers :

> The naked love is terrible, so great,
> That they who've been forgiven, fear more to sin
> Than others do to die.

3. Voir le complet exposé de la théorie d'Evans Darby dans son volume *International Tribunals*, 4e édition, p. 750 et s.

l'efficacité de l'arbitrage jusqu'au jour où tous les hommes — les parties condamnées comme les parties ayant gain de cause — seront devenus des anges. Le jour où cette éventualité se produirait, l'arbitrage serait lui-même superflu, car des peuples pénétrés de l'amour du prochain n'auraient pas besoin qu'il y aît chose jugée pour s'incliner devant le droit. C'est spontanément, et sans le secours d'aucune juridiction, qu'ils pratiqueraient la justice. En attendant, le nombre de ceux sur qui l'esprit de fraternité n'a pas suffisamment de prise est encore considérable, et c'est pour eux, disons même, que c'est contre eux qu'il faut des sanctions judiciaires. Les peuples d'Europe sont peut être plus près qu'on ne croit de reconnaître qu'ils ne forment qu'une seule famille, où le sentiment de solidarité produira les heureux effets désirés par les Quakers. Mais il reste, il restera longtemps encore, les Turcs, les Japonais, les Chinois, et dans une certaine mesure les Nègres à qui l'idéal des Quakers est assez indifférent. Nous voulons cependant que l'arbitrage puisse être pratiqué dans nos rapports avec eux. Comment alors se passer de sanctions ?

C'est à ce point de notre raisonnement que nous rencontrons la seconde tendance adverse que nous annoncions plus haut. Elle est marquée par ceux qui prétendent que, tout en étant légitimes, les sanctions de l'arbitrage seraient inutiles parce que la juridiction arbitrale est une juridiction facultative, et que le fait de l'avoir librement saisie impliquera toujours de la part des parties l'intention formelle d'en accepter la sentence.

Cette opinion a été soutenue avec une certaine force dans un mémoire adressé aux puissances en 1896 par M. le chevalier Descamps, professeur à la faculté de droit de

Louvain et membre du Sénat de Belgique [1]. Il y a un argument de fait qui lui donne un certain crédit: c'est l'argument tiré de ce qu'au cours de l'histoire tous les arbitrages ont été exécutés volontairement [2]. Tous les pacifistes seront d'acord avec M. le chevalier Descamps pour souhaiter que cette heureuse tradition se confirme et se continue. L'optimisme n'exclut cependant pas la prudence, et tout en rendant hommage à la loyauté des Etats entre lesquels il est intervenu jusqu'ici des arbitrages, il est sage de chercher à entourer l'institution arbitrale de toutes les garanties dont la nécessité apparaîtra le jour où l'arbitrage, au lieu d'être l'exception, sera devenu la règle, et où des résistances seront à craindre, soit à cause de la multiplicité des cas, soit en raison de ce que les solutions juridiques se seront étendues à des litiges plus importants que ceux qu'on leur a soumis jusqu'à présent.

En outre, lorsque l'arbitrage sera devenu obligatoire, soit en raison des traités permanents d'arbitrage que tant de nations concluent maintenant entre elles, soit à cause de la compétence de la Cour de La Haye qui sera, d'année en année, plus compréhensive, les compromis d'arbitrage perdront le caractère facultatif qu'ils avaient

---

1. La même confiance a été exprimée par sir Robert Phillimore : « The sentence is binding upon the parties whose own act has created the jurisdiction over them ».

2. On ne cite qu'une seule sentence arbitrale qui n'ait pas été exécutée. C'est celle que le roi de Hollande avait rendue le 10 janvier 1831 pour fixer la frontière nord-est entre les Etats-Unis et les possessions anglaises. Il est vrai que cette sentence n'était guère susceptible d'exécution, puisqu'elle paraissait déclarer le litige insoluble. En fait, il fallut un traité pour le trancher (9 octobre 1842).

à l'époque du mémoire de M. le chevalier Descamps, et le fait d'avoir recouru à l'arbitrage n'impliquera plus nécessairement la volonté préalable d'exécuter le jugement quel qu'il soit. Des voies d'exécution pourront être nécessaires, et il est utile d'y songer dès maintenant.

C'est à cet esprit de prévoyance que nous obéissons dans la présente étude. Suivant l'ordre logique des matières, nous examinerons tout d'abord, tant au point de vue pratique qu'au point de vue doctrinal, l'avenir des sanctions morales, qui sont les seules dont aient parlé jusqu'ici la plupart des pacifistes. Nous procéderons ensuite à la critique des sanctions matérielles, qui ont été si longtemps les seules garanties du droit international. Passant alors de l'étude de ce qui est à la recherche de ce qui pourrait être, nous nous demanderons dans quelle mesure les voies d'exécution du droit civil sont susceptibles d'être étendues au droit international, et dans quelle mesure aussi les théories du droit pénal peuvent être utilisées pour la répression des fautes destinées à paralyser l'exécution d'une sentence arbitrale. Enfin, après ces études de détail, nous poserons la question des sanctions politiques, et nous envisagerons les nouvelles formes d'alliances et d'unions internationales qui permettent de présager des groupements d'Etats à l'abri desquels le droit international participera à toutes les garanties du droit interne.

DEUXIEME PARTIE

LES SANCTIONS MORALES

Toute violation de la morale n'est pas une faute contre le droit, mais toute violation du droit est une faute contre la morale et doit participer à ce titre aux sanctions qu'implique la morale humaine.

Ces sanctions, comme on le sait, sont de diverses natures et toutes n'intéressent pas un ouvrage comme celui-ci. Il y a, en effet, des sanctions morales purement subjectives, telles que le remords, le regret et tout l'ensemble des craintes instinctives qui torturent ceux qui ont fait tort à leur prochain [1]. Nous ne nous en occuperons pas puisque ces sanctions-là ne se traduisent jamais dans les institutions et que les peuples les retrouveront toujours devant ce tribunal secret de la conscience individuelle auquel chacun, tôt ou tard, doit faire soumission.

Il y a d'autres sanctions morales qui trouvent leur fon-

---

1. Ces sanctions subjectives sont inhérentes à la nature humaine et l'antiquité en a eu un sentiment aussi vif que les âges modernes. Cf. Plaute : *Nihil est miserius quam animus criminis conscius.*
Mostellaria, act. III, scène I, v. 13.

Et Juvenal : *Prima hæc est ultio, quod se*
Judice, nemo nocens absolvitur.
Satyre XIII, v. 2 et 3.

dement dans la métaphysique. Nous n'en parlerons pas davantage, car si celles-là peuvent être objectives, elles ne sont jamais encourues dans ce monde, et elles échappent au contrôle et même aux définitions de la doctrine pacifiste par le fait qu'elles varient de confession à confession, et même d'homme à homme, suivant le degré de foi et de culture religieuse ou irreligieuse de chacun.

Si nous n'avons pas à rechercher ici ce qui se passera dans un autre monde [1], nous devons cependant constater qu'il reste pour la morale, en dehors de toutes les sanctions ultra-terrestres, un certain nombre de sanctions terrestres que les lois et les mœurs ont établies sous la forme d'institutions caractérisées. Parmi ces sanctions, les unes sont purement ecclésiastiques. Elles intéressent surtout l'histoire du passé. D'autres sont laïques et leur développement embrasse tout l'avenir.

---

1. Dans son *Institution au droit public*, d'Aguesseau affirme cependant avec beaucoup d'énergie la supériorité des sanctions métaphysiques : « Les peines dont les puissances de la terre nous menacent « pour nous faire obéir à leurs lois positives et temporelles, sont aux « peines que Dieu prépare aux violateurs des lois naturelles et éter- « nelles, comme la législation est au législateur, ou comme l'homme « est à Dieu, c'est-à-dire comme le fini à l'infini. » (Édition de 1822, tome II, p. 319).

CHAPITRE PREMIER

Les sanctions ecclésiastiques.

Il n'est pas superflu, même en notre temps de laïcité à outrance, de commenter et de discuter les sanctions ecclésiastiques. Historiquement, en effet, les sanctions morales de la justice internationale ont été essentiellement des sanctions religieuses. En Grèce, les Amphictyons, qui distribuaient la bénédiction ou la malédiction aux membres de la ligue hellénique suivant leur soumission ou leur résistance au pouvoir fédéral, avaient pour mission principale la garde du temple de Delphes et de ses mystères sacrés. A Rome, les Féciaux étaient des prêtres. Pendant tout le moyen âge, si le Saint-Empire put prétendre à l'unité du commandement et à l'exercice d'une sanction vis-à-vis des autres princes, c'est parce que l'Eglise le regardait comme son bras séculier et appuyait ses décisions de toute la force de ses dogmes, sauf à les combattre sans merci lorsqu'elles contrariaient ses prétentions théocratiques. Contrevenir au droit des gens a toujours été considéré comme une sorte de sacrilège, comme un crime relevant de Dieu et de ses interprètes.

Lorsque, vers la fin du moyen âge, de premiers essais de droit international sont publiés, ils ne sont pas écrits par des jurisconsultes, mais par des théologiens. Les

fameuses *relectiones* du dominicain François de Vitoria sur le droit d'annexion des Indes (*de Indis*) et sur le droit de guerre (*de jure belli*), sont des chapitres de morale inspirés par les doctrines de Saint-Thomas. Le jésuite Suarez, qui consacre un chapitre au *Jus Gentium* dans son traité *de Legibus*, se réclame du même esprit et suit la même méthode. On dit bien qu'au siècle suivant Grotius laïcisa le droit international, et on feint d'ignorer les canonistes qui l'ont précédé, mais Grotius, lui aussi, est profondément religieux, et c'est sa foi qui le pousse à vouloir établir la justice entre les peuples. Il le montre nettement dans sa dédicace à Louis XIII : « Com-
« bien il sera beau, dit-il à ce roi, combien glorieux,
« combien il sera doux à votre conscience elle-même de
« pouvoir dire avec confiance, lorsqu'un jour Dieu vous
« appellera dans son royaume, le seul qui soit supérieur
« au vôtre : « Cette épée que j'ai reçue de vous pour la
« défense de la justice, je vous la rends intacte de tout
« sang répandu, pure et innocente [1]. »

Même de nos jours le mouvement pacifiste à la propagande duquel le droit international doit presque tous ses progrès, a été un mouvement d'origine exclusivement religieuse. Presque toutes les sociétés de la paix procèdent de l'influence des quakers, et les quakers ont toujours maintenu que l'arbitrage ne peut pas et ne doit pas avoir d'autre garantie que la crainte des jugements de Dieu dominant un esprit de fraternité issu de l'amour chrétien. Les politiciens et les diplomates, les esprits

1. Cette dédicace écrite, comme l'ouvrage lui-même, en latin, a été traduite en français pour la première fois par M. Pradier-Fodéré dans son édition du *de jure belli et pacis*, qui parut en 1867, chez Guillaumin et Cie.

forts et les sceptiques, tournent volontiers ce point de vue en ridicule. Ils ne s'aperçoivent pas que ce sont eux qui en accréditent et qui en fortifient les exagérations. En refusant ou en négligeant d'organiser pour l'arbitrage des sanctions humaines, ils rendent indispensables les sanctions divines [1]. C'est que les pacifistes croient à la justice immanente. Ils ne peuvent admettre qu'un seul crime demeure éternellement impuni, ni qu'on puisse retirer un bénéfice définitif d'une atteinte au droit des gens, d'un meurtre collectif, d'une conquête à main armée. Dès lors, si les hommes ne veulent pas s'entendre pour faire respecter la justice internationale, il faut bien que tous ceux qui rêvent d'une Jérusalem meilleure placent leurs espérances dans les rétributions finales. De là tout le prestige des sanctions ecclésiastiques.

Il y aurait d'ailleurs une sous-distinction à établir entre les sanctions religieuses *lato sensu* et les sanctions ecclésiastiques. Les premières existent en dehors de toute Eglise, de tout cléricalisme. Elles sont seules admises par ceux qui, comme les quakers, n'admettent aucun intermédiaire entre Dieu et ses créatures, et dénient à tout pouvoir humain, à tout sacerdoce, à tout concile, le droit d'anticiper sur les jugements de Dieu et de prononcer ici-bas le châtiment des fautes individuelles ou des fautes publiques qui ne doivent recevoir leur peine que plus tard et plus haut. Pour ceux-là, les sanctions religieuses de la justice internationale ne doi-

1. *Cf.* les vers de Racine :
Des plus fermes États, la chute épouvantable,
Quand Il veut, n'est qu'un jeu de Sa main redoutable.
Esther, acte III, scène IV.

vent jamais être formulées sur la terre. Elles n'en sont que plus impérieuses.

Au contraire, les sanctions ecclésiastiques *stricto sensu* sont le fait des Eglises qui, prétendant détenir les clefs du ciel et de l'enfer, se sont arrogé le pouvoir de faire peser des malédictions éternelles sur ceux qui contreviennent au droit des gens. On reconnaît à cette définition la double conception du paganisme ancien et du catholicisme moderne.

* * *

L'invocation des divinités grecques ou romaines a fait son temps, et il est inutile d'y insister autrement que nous ne l'avons fait dans l'exposé historique de notre première partie [1]. Mais les procédés de contrainte morale de l'Eglise catholique conservent une partie de leur ancienne autorité, et il n'est pas sans intérêt de rechercher dans quelle mesure ils ont pu être mis au service du droit international.

Les faits de cette longue histoire sont si instructifs par eux-mêmes que leur critique sera presque superflue. Quiconque les constate les a déjà jugés.

§ 1. — Excommunications et interdits.

Les deux armes principales dont la Papauté a fait usage contre les rebelles sont l'excommunication et l'interdit. On se rappelle en quoi consitaient l'une et l'autre de ces deux peines.

L'excommunication retranchait le coupable de la com-

1. Voir p. 9 à 12.

munauté des fidèles, le privant de la participation aux sacrements pendant sa vie, et de toute sépulture religieuse après sa mort. A l'époque où la hiérarchie ecclésiastique n'était pas encore fortement organisée, il semble que les fidèles aient appliqué eux-mêmes cette sanction. Mais quand l'épiscopat eut pris son complet développement, les évêques usurpèrent ce droit comme tant d'autres, et l'exercèrent parfois sans consulter leur presbytère. Entre leurs mains les formules d'anathème se diversifièrent à l'infini, se réduisant dans les cas les plus simples au seul mot d'excommunication, et se complétant d'autres fois par les plus terrifiantes malédictions. A partir de Grégoire IX, il y eut même une excommunication majeure aggravée dans ses termes et dans ses effets.

Quant à l'interdit, il consistait en une peine impersonnelle qui, au lieu de frapper un individu déterminé, privait de l'administration des sacrements un point quelconque du territoire. Tantôt c'était un édifice du culte qu'on désaffectait à la suite d'un scandale qui en avait souillé les autels. Tantôt c'était une ville, quelquefois un pays entier, où la célébration de la messe était temporairement suspendue à cause d'une faute commune à tous ses habitants.

Il n'y avait rien de plus légitime que l'application de ces sanctions ecclésiastiques à ceux qui avaient enfreint les règles de leur religion. On comprend notamment qu'à l'époque où l'Eglise ne formait encore qu'une petite communauté qui se recrutait par voie de cooptation, on aît pu en exclure tous ceux qui, par leur conduite extérieure, n'étaient pas en harmonie avec les principes auxquels ils avaient prétendu adhérer.

Mais il faut quelques explications pour montrer comment les peines ecclésiastiques ont pu être étendues à des actes du pouvoir temporel et notamment à des actes qui n'atteignaient ni directement ni indirectement la religion.

L'Eglise paraît s'être appuyée sur trois arguments principaux :

Tout d'abord elle a invoqué le précédent apostolique de Saint-Pierre appelant la justice immédiate de Dieu sur Ananias et Saphira [1] qui, ayant vendu leurs terres, avaient retenu une partie du prix au lieu de le verser intégralement au patrimoine commun de la primitive Eglise. C'est l'historicité de cet exemple qui paraît avoir rassuré Saint Thomas d'Aquin lorsqu'il eut quelques doutes sur la possibilité d'excommunier à raison d'actes temporels.

Puis vint l'argument théologique. On prétendit que lorsqu'on excommuniait pour choses temporelles ce n'était nullement à la temporalité du fait réprimé qu'on regardait, mais uniquement au bien spirituel d'une âme mise en péril par le péché qui résulte tant de l'inobservation du droit que du préjudice consécutif qu'en éprouve le prochain [2]. Et en fait, chaque fois que le bien fondé d'une excommunication a paru douteux, c'est par la théorie du péché inhérent à l'acte réprimé qu'on a cherché à la justifier. *Non de feudo sed de pecato*, disent les textes.

1. *Livre des Actes*, ch. V.

2. Voir le *Traité des excommunications et monitoires* de Jacques Eveillon, prêtre chanoine de l'église d'Angers (Rouen, 1712), t. Ier, p. 189. Voir aussi Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. Ier, p. 384.

En troisième lieu l'argument politique. L'extension du domaine des peines ecclésiastiques fut favorisé par l'ambition de la Papauté qui chercha constamment à confondre le temporel et le spirituel au profit des attributions spéciales qu'elle représentait. Les papes prétendirent au début du moyen âge à une suzeraineté universelle. A l'époque où la féodalité émiettait le pouvoir politique et le pouvoir social, Rome avait compris qu'elle ne pouvait se faire respecter par tant de princes et de seigneurs qu'à condition de les convaincre qu'ils étaient tous ses vassaux, et comme la justice était alors un attribut de la suzeraineté, elle voulait avoir un droit de juridiction illimité. Lorsqu'il voulut faire relever de la mouvance du Saint-Siège le Danemark, l'Espagne, la Sardaigne, la Dalmatie, l'Angleterre, la Russie et la Hongrie [1], Grégoire VII ne dissimula pas que c'était le moyen de soumettre tous ces pays à sa compétence judiciaire.

En dehors de ce droit de suzeraineté, la Papauté justifiait sa suprématie par les liens étroits qui la rattachaient aux Empereurs, dont elle avait reconstitué le titre et le prestige, et qu'elle cherchait à faire prédominer, en leur qualité essentielle de bras séculiers de l'Eglise, sur tous les autres princes du monde. S'il était vrai que tous les Etats relevassent de l'Empereur, vassal lui-même du Saint-Siège, il ne pouvait y avoir de doute sur la subordination du temporel au spirituel.

A ce double élément de souveraineté venait s'ajouter le pouvoir direct que les papes exerçaient sur certaines parties de l'Italie en vertu de titres qui appartiennent à la

---

1. *Essai historique et critique sur la suprématie temporelle du pape et de l'église*, par l'abbé Affre (Paris, 1829), p. 307.

légende plus qu'à l'histoire, et dont les meilleurs auteurs ont contesté non seulement l'interprétation, mais même l'authenticité. Donation de Constantin, donation de Pépin le Bref, donation de Charlemagne, donation de Louis le Débonnaire, sans parler des fausses décrétales, autant d'actes qui n'ont peut-être jamais existé, qui ont été, en tous cas, apocryphes [1]. Il est douteux que Pépin le Bref aît jamais été maître de certains des territoires que l'Eglise a toujours prétendu tenir de lui. Et quant à la donation de Charlemagne, à supposer qu'elle aît été réalisée quant au domaine utile, elle ne l'a certainement pas été quant au domaine éminent. Il paraît certain qu'au IX[e] siècle, l'Empereur d'Orient était encore considéré comme suzerain de l'Italie, puisque Charlemagne lui-même lui envoya des légats et reçut de lui des ambassadeurs. Et s'il y avait un lien féodal entre le Pape et Charlemagne, c'est manifestement Charlemagne qui était le suzerain et Léon III qui était le vassal [2]. La preuve c'est que même au Saint-Siège on datait les actes d'après l'année du règne de Charlemagne [3].

Mais quelle que soit la faiblesse des trois arguments apostolique, théologique et politique que nous venons de rappeler, il est positif que la prépondérance internationale des papes ne tarda pas à devenir effective alors même qu'elle ne fut pas légale, et que notamment leur

1. *Essai historique-critique sur l'origine de la puissance temporelle des papes*, par M. Sabbathier, professeur au collège de Châlons-sur-Marne (La Haye, 1765), p. 107. En faveur de l'authenticité de ces actes voir, au contraire, parmi les auteurs modernes, Joseph Imbart-Latour, *La papauté en droit international* (1893), p. 33 à 35.

2. *Essai historique de la puissance temporelle des Papes* (traduit de l'espagnol, Paris, 1810), p. 30 et s.

3. *Imperante nostro Domino Carolo piissimo a Deo coronato...*

pouvoir d'excommunier pour choses temporelles, affirmé d'abord par des usurpations, fut consacré au cours des siècles par le droit canonique [1], par l'extravagante *Infidelis de furtis* et par le concile de Trente.

Et dès à présent il convient de dire que, si fausse qu'ait été la conception des papes en ce qui concerne leurs droits temporels, si arbitraires qu'aient été la plupart des applications qu'ils ont faites de leurs sanctions en matière internationale, il y a un double principe qui émerge de tout ce chaos d'usurpations et de faux, et qui est intéressant à retenir. C'est d'abord que tout manquement au droit international constitue une faute de l'ordre moral, et ensuite que toute faute nationale commise dans l'ordre moral doit être considérée comme susceptible d'une censure internationale émanant d'un pouvoir commun.

Rappelons au surplus un autre côté de la question. Si l'Eglise fut surtout poussée par l'ambition, lorsqu'elle s'arrogea un droit de juridiction internationale, elle usa du pouvoir usurpé pour rendre aussi rares que possible les guerres que son intervention ne parvenait pas à empêcher [2]. Si elle ne réussit pas en ce qui concerne les guerres internationales, elle fut plus heureuse en ce qui concerne les guerres privées. L'institution de la *Trêve de Dieu* sépara chaque semaine les combattants du mercredi soir au lundi matin. En outre, le respect dû à certaines fêtes ecclésiastiques suspendait régulièrement les opérations militaires. Dans la confession de ses crimes réels ou imaginaires, qu'on imposa à Louis le Débon-

1. Chap. *Ad nostram* I, § 2, *De jurejurando*.

2. Cf. Imbart-Latour, *La papauté en droit international*, p. 161. (Pedone, éditeur).

naire, figure une humiliation particulière pour avoir fait marcher des troupes pendant le carême. Les papes ont fait verser beaucoup de sang. Ils en ont cependant épargné quelquefois.

Cela dit, il n'est pas sans utilité de suivre, de siècle en siècle, les applications que la Papauté a faites de l'excommunication et de l'interdit à des souverains, à des États ou à des villes [1], à raison d'actes intéressant le droit international. En constatant ce qui a été, on saisira mieux ce qui aurait dû être.

*
* *

Il y a trois périodes à distinguer dans l'application des sanctions du Saint-Siège aux litiges internationaux. D'abord une période ascensionnelle où la Papauté, encore très faible, cherche à développer son influence en courbant la tête des rois sous le joug de menaces qui n'avaient encore rien perdu de leur caractère exceptionnel et sacré.

Ensuite une période de puissance et de gloire où le Pape, ayant acquis par la force ou par l'intrigue le droit de parler *urbi et orbi*, prétend imposer ses décisions au monde non pas en qualité d'arbitre mettant d'accord des pouvoirs égaux et souverains comme lui, mais en qualité

---

1. Parmi les diverses formules d'excommunication, il y en a une qui paraissait faite pour la sauvegarde de la justice internationale. « Qu'ils soient excommuniés ceux qui n'ont pas voulu ou qui ne « voudront pas promettre *la paix et la justice!* Maudits eux et leurs « fauteurs pour le mal ! *Maudites soient leurs armes ! Maudits soient « leurs instruments de guerre!* Ils seront *avec Caïn le fratricide*, « avec Judas le traître, avec Dathan et Abiron qui entrèrent vivants « dans l'enfer ; que leurs joies s'éteignent à la face des anges, de « même que ces cierges s'éteignent à vos yeux ».

de suzerain imposant sa justice seigneuriale à d'humbles vassaux qui lui doivent l'obéissance sans discussion.

Et enfin la période de décadence où Rome ayant abusé de sa fiction de suzeraineté pour diviser les peuples au lieu de les unir, pour semer la guerre au lieu d'organiser la paix, voit éclater autour d'elle la révolte, le schisme et le mépris, et n'obtient plus aucun respect pour ses sanctions discréditées.

Première période. — L'ascension.

C'est le propre fils de Charlemagne qui fut le premier à éprouver le redoutable effet des prérogatives que son père avait encouragées chez le Pape. Et il y a même lieu d'observer que la faiblesse de ce prince fournit à l'esprit théocratique un argument de plus qui lui manquait sous Charlemagne. Aux âmes débiles il faut une loi forte. Louis le Débonnaire n'avait point de courage. Rome était donc autorisée à commander pour lui. A l'heure où, dans la plaine qui sépare Strasbourg de Bâle, Lothaire et ses deux frères massaient leurs troupes contre leur père, on vit paraître le pape Grégoire IV qui prétendit arriver comme médiateur. « Ma chaire, avait-il dit aux prélats, « est au-dessus du trône de Louis. » En un instant les troupes de celui-ci se débandent ; les fils révoltés prennent leurs avantages ; leur père est détrôné ; le partage de son empire est consommé. La force n'y avait été pour rien ; les sanctions ecclésiastiques y avaient été pour tout [1].

Il n'entre pas dans notre plan de retracer les peines

1. Fleury, *Histoire ecclésiastique*, liv. XLVII, n° 39.

religieuses infligées à aucun prince en raison d'actes qui n'avaient pas un caractère de politique extérieure. Nous ne nous attarderons donc pas aux autres humiliations subies par Louis le Débonnaire du fait de l'Eglise, de même que nous ne parlerons pas des excommunications prononcées pour faits d'ordre privé contre le roi Robert, Philippe-Auguste ou tout autre.

Franchissant les années, nous nous retrouvons, toujours sur les bords du Rhin, avec Charles le Chauve et Louis le Germanique. Le but de ces deux frères est de se partager les Etats de leur neveu Lothaire comme ils s'étaient partagés précédemment ceux de leur père. De nouveau le Pape intervient. C'est Adrien II cette fois-ci. Il veut imposer son arbitrage aux trois princes et les menace de ses anathèmes s'ils ne renoncent pas à leur arrangement antérieur [1]. La sanction ne produisit d'ailleurs pas en cette circonstance le même effet que sur l'esprit craintif de Louis le Débonnaire. Il se trouva dans l'Eglise un prêtre, et non des moindres, le célèbre archevêque Hincmar [2], pour répondre au Pape qu'il n'était pas le dispensateur des couronnes de l'Europe. Le pouvoir temporel était d'invention trop récente pour être déjà connu, même de l'Eglise. L'évêque de Rome pouvait-il être pape et roi tout ensemble ? Qu'il reste fort avec les faibles. Mais fort avec les forts il ne le sera pas avant Hildebrand.

Dans l'intervalle, Rome se trouva asservie à la couronne germanique. La lutte d'influences qui divisa les empereurs et les papes tourna souvent contre ceux-ci.

1. Fleury, *Histoire ecclésiastique*, liv. XLVII, n° 39.
2. *Essai historique sur la puissance temporelle des papes*, p. 58 et 59.

Si les papes se réservaient le privilège de conférer la dignité impériale et si les empereurs acquiesçaient à cette prétention en raison du prestige que leur conférait le sacre, le droit de disposer des Etats leur était contesté à chaque occasion utile [1]. Othon le Grand, Othon III, Henri III se présentent à Rome en maîtres [2]. C'est Othon le Grand qui fit nommer le pape Léon VIII, lorsque Jean XII se fut ligué avec Adalbert contre lui [3]. Othon III rêve de reprendre Rome comme capitale. Henri III fait déposer Grégoire VII et nommer successivement trois papes allemands, Clément II, Damase II et Léon IX. Les Romains sont même privés du droit de présentation des papes dont Henri III a confisqué l'élection à son profit. Mais on raconte que Léon IX, qui était pourtant parent de l'empereur, eût l'habileté d'arriver à Rome pieds nus et en robe de pélerin, se présentant non comme pape mais comme un humble chrétien. Cette mise en scène lui valut aussitôt la sympathie populaire, et c'est sur le peuple qu'il s'appuya pour rétablir cette théocratie devant laquelle devaient encore s'incliner tant de couronnes [4].

Nous touchons à cette célèbre période de la querelle des investitures, qui fut marquée par les excommunications successives d'Henri IV, en 1076, et de Frédéric Barberousse, en 1160. C'est le moment où la Papauté s'arroge les droits les plus exorbitants. C'est aussi celui où elle fait le plus de bien. Moins dépravée dans ses mœurs, plus prudente dans le maniement des hommes,

---

1. M. Filon, *Du pouvoir spirituel dans ses rapports avec l'Etat*, p. 17.
2. J. Bryce, *Holy roman empire*, chap. IX.
3. *Essai historique sur la puissance temporelle des papes*, p. 80.
4. M. Filon, *Du pouvoir spirituel dans ses rapports avec l'Etat*, p. 17.

appliquée au contrôle des pouvoirs terrestres non seulement par ambition, comme aux jours de sa faiblesse, mais par amour de la paix et par zèle pour la souveraineté de Dieu, Rome se fait de sa mission une conception plus idéaliste qu'à toute autre époque de l'histoire. Elle cherche vraiment à régler par le droit divin les rapports des souverains entre eux [1], et si elle appelle de tous ses vœux la guerre contre les infidèles, cette guerre-là est la seule qu'elle admette. Elle provoquera le mouvement enthousiaste des croisades ; elle stimulera les sentiments chevaleresques, l'esprit de sacrifice, le noble et fol amour des pierres du Saint-Sépulcre; mais, au nom même de ce devoir commun de proselytisme et de guerre sacrée, elle ne tolérera aucune rivalité belliqueuse entre les souverains. Elle veut leur imposer la paix de Dieu comme elle a imposé la trêve de Dieu aux seigneurs féodaux [2]. Et la sanction, qui domine cette politique et ce prosélytisme et ces expéditions lointaines et cette foi, reste toujours la même. C'est l'excommunication.

Une grande figure illumine toute cette époque si déconcertante par ses contradictions, si captivante par ses efforts et par ses espérances : celle du moine Hildebrand devenu pape sous le nom de Grégoire VII. Il s'affirme pendant douze ans comme l'arbitre de l'Europe.

Les vassaux saxons d'Henri IV, mécontents de la corruption de ses mœurs, se sont révoltés contre lui. Le

---

1. Funck-Brentano et Sorel, *Traité du droit des gens*, p.477-478. Voir aussi Heffter, *Le Droit international de l'Europe* (trad. Bergson, § 42).

2. E. Lavisse, *Vue générale sur l'histoire politique de l'Europe*, p. 23 et s.

Pape lui reproche d'autre part son trafic des dignités ecclésiastiques. Henri IV est cependant vainqueur de ses vassaux à Hohenbourg, en 1075. C'est le moment que Grégoire VII choisit pour le citer devant lui. L'empereur résiste et prétend faire déposer le Pape par la diète de Worms. Grégoire VII l'excommunie, et sa formule d'excommunication, prononcée au Vatican en présence de la mère de l'empereur, manifeste d'une manière saisissante la supériorité de la sanction morale sur la résistance armée. D'un côté, en effet, on voit le principal représentant de la puissance civile, doublement sûr de son inviolabilité au lendemain d'une grande victoire ; et, en face de lui, un pontife qui, malgré l'énergie de sa volonté et de son caractère, n'avait pour tout appui que l'alliance sentimentale de la comtesse Mathilde, et venait d'être saisi et emprisonné dans sa propre ville au cours de la conspiration de Censio. Mais la terreur d'un anathème suffisait à paralyser tous les courages, et Grégoire VII n'eut qu'à ouvrir la bouche pour réduire son adversaire à l'impuissance. Ecoutez-le : « De la part de Dieu tout « puissant et de ma pleine autorité, je défends à Henri, « fils de Henri, de gouverner le royaume teutonique et « l'Italie ; j'absous tous les chrétiens des serments qu'ils « lui ont fait ou lui feront. Il est interdit à toute personne « de lui rendre aucun service comme à un roi [1]. » Aussitôt les sujets d'Henri l'abandonnaient ; on fuit sa présence ; on redoute la vue même de ses drapeaux, et une diète assemblée à Tibur déclare que s'il n'obtient pas l'absolution du Pape dans un délai déterminé, on lui désignera un successeur. Et c'est alors qu'on vit le César

---

1. *Concilior,* t. X, p. 356.

germanique, le fier successeur d'Auguste, de Charlemagne et d'Othon le Grand ramper aux portes du château de Canossa, vêtu d'un simple cilice et pieds nus dans la neige, jusqu'au jour où Grégoire VII l'admit à lui baiser l'orteil [1].

Une réaction soudaine se produit. La Lombardie, qui redoute la puissance de Rome, offre son concours à l'empereur Henri IV, et celui-ci, oubliant aussitôt les engagements qui lui ont valu le pardon conditionnel du Pape, recommence une lutte implacable. De nouveau, Grégoire VII l'excommunie. La diète de Pforzheim vient d'élire empereur Rodolphe de Souabe. L'Allemagne du Nord soutient celui-ci, tandis que l'Allemagne méridionale et les ennemis de la papauté sont groupés autour de Henri IV. Grégoire VII somme les deux partis en présence de se soumettre au jugement de l'Eglise. Ses efforts vont-ils rester infructueux ? La sanction morale est-elle affaiblie ? Non. La terreur des anathèmes est tout aussi profonde, mais de même que le pape a opposé empereur à empereur, Henri IV a l'habileté d'opposer pape à pape, c'est-à-dire sanction morale à sanction morale. A côté du pape qui maudit, il y a l'antipape qui bénit, et, grâce au concours spirituel de cet antipape, l'empereur ose se fier au succès des armes, qui lui sourit de nouveau, et se laisse persuader qu'il est quand même dans son droit. La mort de Rodolphe, la défaite des troupes de la comtesse Mathilde à Mantoue, et finalement la prise de Rome en 1082, lui permettent de se faire couronner par l'antipape à Saint-Jean de Latran, tandis que Grégoire VII,

1. Voir l'éloquent tableau que retrace de tous ces événements Prévost-Paradol, *Essai sur l'histoire universelle*, t. II, p. 135 et s.

refoulé par les assiégeants, reste retranché dans le château Saint-Ange. Mais du fond de cette retraite montent cependant les anathèmes du vrai pape, et l'un de ces anathèmes est la paraphrase emphatique mais convaincue du passage de Saint Paul : « *Si Angelos judicabitis, cur* « *non et secularia ?* »

« Accourez maintenant, disait la sentence, ô très saints « et très vénérables pères et princes, Pierre et Paul, afin « que tout l'univers comprenne et sache que si vous pou- « vez lier et délier dans le ciel, vous pouvez semblable- « ment sur la terre, selon les mérites de chacun, donner « et reprendre les empires, les royaumes, les principau- « tés, les marquisats, les duchés, les comtés et tout ce « que possèdent les hommes [1]. »

Grégoire VII n'assista pas au triomphe de cette sanction. La mort le surprit à Salerne, où il avait été emmené par les Normands qui l'avaient délivré au prix du pillage de sa ville, et il expira en prononçant une parole de découragement : « J'ai aimé la justice et haï l'iniquité, « c'est pourquoi je meurs dans l'exil. »

Mais sa sanction lui survécut. La contre-partie pontificale de Clément III n'avait pu paralyser ses effets que temporairement. Certaines de ses malédictions avaient eu des allures de prophéties, et ces prophéties se réalisèrent. En effet, Henri IV ne recueillit pas le fruit de ses victoires. Il vit ses fils se retourner contre lui, et il termina ses jours à Liège dans une complète indigence, sollicitant pour vivre une place de chantre. En apprenant sa mort, Pascal II le fit déterrer ; pendant cinq ans son

1. J. Bryce, *Le saint empire romain germanique*, trad. Emile Domergue, p. 208.

cadavre resta sans sépulture, et lorsque le clergé de Liège voulut recueillir ses cendres, Rome insista sans pitié pour l'observation des effets posthumes de sa sanction.

L'imagination populaire ne pouvait qu'être impressionnée par une telle rigueur. D'autant plus que si Henri IV avait quelque temps tenu tête au Pape, tous les autres souverains que Grégoire VII frappa ou menaça de ses foudres cédèrent à sa parole. L'empereur grec Nicéphore Botoniate finit ses jours dans un cloître, tandis qu'Alexis Commène se faisait proclamer à sa place. Boleslas le Hardi, roi de Pologne, excommunié à cause de ses cruautés et de ses vices, s'enfuit au couvent de Villach, où, pendant plusieurs années, il fut réduit à des emplois domestiques, sans laisser soupçonner à personne son identité. Salomon, roi de Hongrie, fut chassé de son trône en 1074, après avoir reçu les remontrances de Grégoire VII. Et combien d'autres princes ont accepté ce Pape comme seul juge de leurs querelles. On sent que ce n'était pas en vain que les archevêques délégués par la diète de Mayence auprès d'Henri IV avaient osé lui dire : « N'est-ce pas à nous qu'il appartient d'installer « les rois et de les détrôner quand nous les avons mal « choisis ? »

Deuxième période. — L'apogée.

Après Grégoire VII, la Papauté peut croire qu'elle a fait reconnaître sa suzeraineté par la plus grande partie du monde. Le pape est comme le seigneur haut justicier de tous les rois. S'ils n'obéissent pas il saura les contraindre, en appuyant l'autorité de ses sanctions morales

par les paroles insidieuses de ses légats et par les armes de ses vassaux les plus fidèles.

Contre Henri V l'excommunication fit les mêmes efforts que contre son père, mais avec un succès inégal. Il semble que la maison de Franconie ait été moins sensible que les autres aux malédictions de l'Eglise, soit que la dignité impériale fût alors si élevée que ceux qui en étaient revêtus persistassent jusque sous les coups les plus cruels à se croire invulnérables, soit que l'Allemagne fût déjà travaillée par cet esprit d'indifférence aux menaces de Rome, qui deviendra quelques siècles plus tard la principale force de la Réforme.

Si impartial que l'on soit dans l'étude du rôle international du Saint-Siège on a peine à retenir un sourire en présence de la manière ridicule dont la Papauté, à l'apogée de sa puissance, abusa d'une sanction qui eût dû être réservée à la répression solennelle des plus graves félonies. Voici Henri V, qui, tout en nourrissant une secrète haine contre le Pape, vient à Rome et lui baise l'orteil pour obtenir la faveur du couronnement. Le Pape énonce ses conditions. Aussitôt il est arrêté par celui qui rampait à ses pieds et on l'enferme dans une forteresse où une crainte puérile lui fait signer l'engagement de ne jamais excommunier Henri V. Il est rendu à la liberté sur la foi de cette promesse, et, dès qu'il est libre, il assiste à la séance où les cardinaux prononcent avec son assentiment l'anathème qu'il s'était interdit de prononcer lui-même. Henri V ne s'en porte pas plus mal, marche contre Rome, y entre en triomphateur et se fait couronner par Bourdin, tandis que Pascal II s'enfuit à Bénévent. Calixte II l'excommuniera de nouveau et n'en

signera pas moins avec lui le concordat de Worms en 1122.

La puissance des papes se trouve ensuite fort affaiblie pendant quelques années. Un mouvement d'indépendance, dont Arnaud de Brescia fut l'agent le plus actif, s'empare de l'Italie. Le peuple réagit contre la théocratie et établit au Capitole un sénat de cinquante-six membres après en avoir chassé Innocent II. C'est alors qu'un pape plus avisé, Adrien IV, a l'idée d'appeler à son secours le représentant de cet empire que Rome avait si violemment combattu, tout en le considérant comme son bras séculier.

Frédéric Barberousse passe les Alpes et étouffe dans le sang le mouvement insurrectionnel. Il livre Arnaud de Brescia au Pape, qui le fait brûler vif. Mais la brouille éclate entre l'empereur et le souverain Pontife. Aussitôt hors de danger celui-ci avait voulu, comme ses illustres prédécesseurs, réaffirmer son pouvoir sur tous les Etats, y compris ceux de son libérateur. Henri II, roi d'Angleterre, applaudit à cette ingérence, puisqu'elle détermina Adrien IV, qui était d'ailleurs Anglais, à lui donner l'Irlande, dont il se disait le suzerain. Guillaume le Mauvais, roi de Sicile, moins satisfait de ce pape qui soulevait contre lui ses vassaux, accepte cependant l'excommunication comme juste châtiment de ses cruautés. Seul, Frédéric Barberousse ne témoigne ni la satisfaction du premier roi, ni la docilité du second. Son animosité contre l'esprit de domination du pape éclate à propos d'une lettre où Adrien IV parlait de sa couronne comme d'un bénéfice qu'il lui aurait conféré. Aux protestations de Frédéric Barberousse le pape répond en affirmant à nouveau ses droits de suzeraineté avec une assu-

rance propre à humilier un empereur. « Hâtez-vous de « vous amender, de peur qu'en vous attribuant ce qui « ne vous appartient pas, vous ne perdiez la couronne « dont nous vous avons gratifié. » Ce langage allait devenir un *casus belli*, lorsque Adrien IV mourut en prononçant, dit-on, l'excommunication de Frédéric.

Son successeur, Alexandre III, confirme cet anathème inachevé. A la tête de la ligue lombarde, il oppose les Romains à l'Empereur avec autant de conviction qu'Adrien IV avait opposé l'empereur aux Romains. Et, après la défaite de Legnano, on vit Frédéric Barberousse, humble et pénitent, tenir l'étrier du Pape et lui baiser les pieds. A la même époque, Alexandre III envoyait une couronne au roi de Portugal afin qu'il fut dit qu'il ne régnait que par son consentement. Cet habile système de compensations produisait ce résultat qu'il y avait toujours quelque souverain disposé à reconnaître les sanctions du pape dont les droits internationaux échappaient ainsi à toute prescription.

Le contrôle international de la papauté s'affirme plus nettement sous Clément III, lorsque celui-ci veut contraindre l'Angleterre et la France à se réconcilier dans le but de rendre possible leur concours commun pour la troisième croisade. Jusqu'ici nous avons surtout vu la papauté chercher à soutenir par l'excommunication sa propre suzeraineté. Cette fois-ci nous la voyons préoccupée de résoudre pacifiquement un conflit survenu entre des tiers. Philippe-Auguste n'admit pas cette intervention. « Appartient-il à Rome de menacer ou de trou« bler mes Etats, déclara-t-il, lorsque je juge à propos « de mettre à la raison des vassaux rebelles ? » Malgré cette fin de non recevoir les deux rois participèrent à la

croisade. Clément III recevait donc la satisfaction qu'il désirait. La sanction restait souveraine.

Nous approchons du moment où cette dyarchie de l'empereur et du pape, qui, depuis Charlemagne, maintenait la fiction sinon la réalité de l'unité européenne, commence à s'affaiblir. La suzeraineté spirituelle du pape, la suzeraineté politique de l'empereur avaient donné jusque-là à toutes les interventions internationales l'apparence d'une solution d'autorité. Si le titulaire de l'épée de Saint Pierre et le titulaire de l'épée de Saint Jean avaient été en lutte continuelle au sujet du droit de priorité qu'ils revendiquaient l'un et l'autre, ils étaient toujours restés d'accord sur ce point qu'ils étaient également souverains vis-à-vis des tiers. Ils n'avaient pas apaisé les révoltes en jugeant, mais en commandant. Et si l'on avait constamment résisté à leur double pouvoir, d'une manière générale on n'en avait pas contesté le principe.

Mais maintenant, des nationalités indépendantes vont se constituer. Plusieurs Etats échappent à la mouvance de l'Empire et à celle du Saint-Siège. En Allemagne même une profonde division va se creuser entre les maisons de Souabe et de Saxe. Une haine implacable va éclater entre l'Angleterre et la France, et en Orient des difficultés sans nombre vont se produire entre le gouvernement de Constantinople et les Croisés. Le pape se croira obligé d'intervenir d'autant plus souvent entre ces belligérants que l'autorité de l'empereur sera plus contestée. Et comme son autorité politique subira le même déclin que celle de son bras séculier au sort duquel elle est liée, il dissimulera, sans les renier, ses prétentions à la domination et se présentera souvent aux rois comme

un médiateur ou comme un juge plutôt que comme un suzerain. Les foudres de l'Eglise resteront son grand moyen de contrainte, mais leur caractère de sanction l'emportera quelquefois sur leur caractère d'acte de souveraineté.

Innocent III, dont le pontificat éclipse par sa puissance et par sa gloire celui des autres papes, usa tour à tour de l'une et de l'autre manière. Il renouvela au roi de France et au roi d'Angleterre l'injonction de Clément III en leur ordonnant de réunir une assemblée d'évêques et de grands seigneurs pour délibérer sur le rétablissement de la paix. Philippe-Auguste résiste. Le pape insiste. On leur explique que si la guerre n'est pas approuvée par l'assemblée proposée c'est qu'elle n'est pas juste, et que si elle n'est pas juste elle constitue un péché que le pape peut punir [1]. Les deux rois sont tour à tour excommuniés. En outre, le territoire entier de l'Angleterre est frappé d'interdit et Jean sans Terre ne retrouva son royaume, déjà livré par Rome aux entreprises de Philippe-Auguste, qu'en consentant à le reprendre à genoux des mains du légat Pandolf.

Le même Innocent III se fait juge des compétitions entre Philippe de Souabe et Othon de Saxe. L'issue des événements le favorise puisque Philippe meurt assassiné et qu'Othon IV, en épousant sa fille, veut profiter de cette alliance pour refuser au pape l'héritage de la comtesse Mathilde. Le pape l'excommunie, non pas comme juge cette fois, mais par intérêt personnel, et comme la bataille de Bouvines écrase sur ces entrefaites Othon IV

1. Fleury, *Histoire ecclésiastique*, liv. LXXVI à LXXIX. Voir aussi Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. I, p. 384.

aussi bien que Jean sans Terre, Innocent III se trouve bénéficier de la défaite de deux excommuniés par la victoire du troisième. L'opinion attentive devait bien se dire que la valeur comminatoire des anathèmes était plus efficace que jamais, puisque malgré des échecs temporaires, Rome reprenait toujours le dessus.

Grâce à Innocent III, les pillages pratiqués à Constantinople par les croisés trouvent un titre d'excuse dans leur prétexte religieux, et ce pape, qui prend volontiers parti pour le succès, y voit la volonté de Dieu. Profitant habilement du prestige désormais inhérent au seul titre de croisade, Innocent III prêcha alors la guerre sainte non seulement contre les Albigeois et autres hérétiques pouvant relever de sa juridiction, mais aussi contre tous ceux qui résistaient à la prétention qu'il avait de juger leurs différends. De ce nombre furent les Hongrois, dont les dissensions violentes ne cédèrent qu'à l'influence de Ladislas I.

Minor Deo, major homine ! Ces paroles expriment bien la pensée intime de celui qui fut pendant dix-huit ans le maître de l'Europe, et qui, soit comme juge, soit comme souverain, ne triompha de l'esprit de division, de révolte ou de schisme que par la crainte de ces sanctions dont l'inquisition naissante vint renforcer la rigueur [1].

Les successeurs d'Innocent III — Honorius III, Grégoire IX et Innocent IV — concentrèrent surtout sur Frédéric II leur esprit de domination. A lui seul Grégoire IX l'excommunia au moins quatre fois, et ce n'est pas une des moindres surprises de l'histoire que de voir

1. C'est, en effet, Innocent III qui nomma, en 1215, le premier inquisiteur : saint Dominique.

le pieux Saint Louis prendre fait et cause pour l'incrédule empereur contre le chef de la chrétienté et rappeler à celui-ci qu'il ne pouvait intervenir légitimement que comme médiateur. Le roi de France, par son exemple personnel, montra ce que la papauté aurait dû réaliser d'une manière continue si, ayant eu moins soif de pouvoir temporel, elle avait eu la sagesse de s'en tenir à son rôle d'arbitre [1].

Actif et habile dans l'administration intérieure du pays, plein de sagesse dans ses conseils et d'un désintéressement absolu, Saint Louis s'éleva au niveau des plus hautes conceptions de la justice internationale le jour où il restitua à l'Angleterre les provinces confisquées à Jean sans Terre par Philippe-Auguste. Il sut accorder le duc de Bretagne avec le roi Thibaut, le comte de Chalon avec le comte de Bourgogne, le comte de Luxembourg avec le comte de Bar, le comte de Bar avec le duc de Lorraine [2]. Il apaisa par son arbitrage le différend qui était survenu entre le roi d'Angleterre et ses barons [3]. Le pape, s'il l'eût écouté, n'eût pas poussé jusqu'aux dernières limites sa lutte contre Frédéric II : il n'eût pas convoqué le concile de Lyon : il n'eût pas déposé solennellement, après une excommunication de plus, un empereur dont le concours lui était plus indispensable que jamais pour les croisades qui restaient son principal souci.

L'excuse de Grégoire IX et d'Innocent IV est sans doute qu'en dehors de leur crainte instinctive des Hohenstaufen, il leur était impossible de tolérer que les Etats

1. Cf. Châteaubriand, *Le génie du christianisme*, t. II, ch. XI.
2. Wallon, *Saint Louis et son temps*, t. II, p. 412 et 413.
3. Wallon, *loc. cit.*, t. II, p. 436, 438.

pontificaux fussent entourés de tous côtés par l'Empire, ce qui était le cas depuis que Frédéric II retenait Naples et la Sicile et avait installé à Lucera une armée de Sarrasins sur lesquels l'excommunication n'avait pas de prise. Il faut ajouter que le pape, tout en répétant que les autres souverains devaient lui soumettre tous leurs litiges, restait convaincu qu'il pouvait lui-même décider et agir sans contrôle pour tout ce qui concernait sa propre cause. Ses lumières étaient infaillibles et au-dessus de lui il n'y avait que le Juge suprême dont il se croyait le vicaire.

Boniface VIII est élu pape en 1294. Alexandre III, roi d'Ecosse, était mort en 1286 sans descendance, et sa couronne était convoitée par Robert Bruce et par John Baliol. Le roi d'Angleterre, Edouard I, avait fait couronner Baliol à condition qu'il accepterait sa suzeraineté. Les Ecossais en appellent au pape qui ne trouve qu'un moyen de prouver que l'Ecosse n'est pas fief de l'Angleterre, c'est de soutenir qu'elle est fief du Saint-Siège : on accuse même Boniface VIII d'avoir fait forger un faux titre dans ce but. Quoiqu'il en soit, son intervention fut légitime, puisque les Ecossais la provoquèrent. Il invita Edouard I à faire valoir devant le Saint-Siège ses prétentions personnelles. Edouard I n'alla pas à Rome, mais il convoqua un parlement à Lincoln, et comme les barons du royaume, réunis en cette assemblée, dénièrent les droits du pape, Edouard I persista dans sa résistance [1]. Il n'y eut pas d'excommunication, mais il n'y eut pas de paix, et les guerres d'Ecosse furent la conséquence de cet arbitrage manqué.

---

1. Abbé Affre, *loc. cit.*, p. 349.

Boniface connut d'ailleurs les échecs les plus amers. En 1296, alors que Philippe le Bel avait interdit l'exportation d'aucune somme d'argent, atteignant ainsi les dons adressés au pape, celui-ci avait usé infructueusement de toutes les menaces. Excommunication d'abord, et ensuite appel à l'intervention des rois d'Angleterre et d'Espagne. Rien n'y fit. Le légat de Boniface VIII fut arrêté : l'indépendance de la couronne royale fut affirmée. A la théorie des décrétistes tout dévoués à Rome s'opposa la théorie des légistes favorables à l'indépendance du pouvoir temporel. C'est en vain que Boniface VIII réitéra qu'il appartenait au spirituel de juger le temporel [1]; c'est en vain qu'il donna l'ordre à Philippe le Bel de respecter la trêve conclue avec l'Angleterre, en vain aussi qu'il projeta de faire bénéficier l'empereur Albert I de la couronne retirée au roi de France. Boniface VIII fut poursuivi, découvert à Anagni, souffleté par Colonna, arrêté pendant quelques jours. Il expia, alors même qu'il n'aurait voulu être que l'arbitre des rois, les torts impardonnables des papes qui avaient voulu être souverains. Comme l'a dit Prévost-Paradol [2], « on a souffleté sur la joue de Boniface VIII les préten- « tions de Grégoire VII »; et c'est la paix du monde qui a souffert de cette situation, car c'est toujours la peur du maître qui soulève les peuples contre le juge.

Troisième période. — La décadence.

Au lendemain d'un tel affront l'autorité des papes et de leurs sanctions paraît fort compromise. Le trône ponti-

1. Affre, *loc. cit.*, p. 318.
2. *Essai sur l'histoire universelle*, t. II, p. 156.

fical, qui est resté vacant pendant deux ans après la mort de Nicolas IV, va l'être de nouveau onze mois après la mort de Benoît XI, et, sous Clément V il sera transféré à Avignon. Et cependant la supériorité de la force morale sur la force matérielle est telle que la papauté survit aux défaites politiques comme aux défaites militaires. A ce moment le pouvoir spirituel aurait dû comprendre qu'il n'avait été discrédité que par ses usurpations. Il avait soulevé contre lui les rancunes des vaincus et laissé peser de graves soupçons sur son désintéressement et son impartialité. Mais Rome ne comprit pas, et ce fut la cause de sa décadence. L'éternelle question de prééminence, qui s'était agitée entre l'empire et elle, sous la forme de la querelle des investitures et des multiples incidents de la lutte entre Guelfes et Gibelins, se prolonge à travers les siècles par suite de l'obstination du Saint-Siège à considérer l'empire comme un fief. Le dogme peut être immuable. Le droit ne peut pas l'être. A l'évolution du droit doit correspondre l'évolution des sanctions. En fermant obstinément ses yeux sur les transformations des constitutions, génératrices du droit politique, et sur les transformations des traités diplomatiques, générateurs du droit international, Rome s'est condamnée à n'offrir au monde que des solutions féodales, alors que le progrès des sociétés humaines réclamait déjà des solutions juridiques. Si la papauté avait su distinguer les pouvoirs au lieu de les confondre, si elle avait eu l'habileté de ne plus intervenir que comme arbitre et jamais comme partie intéressée, elle aurait évité le schisme, la réforme, les revendications des consciences indignées, l'émiettement des puissances d'Europe, érigées en souverainetés indépendantes ; et, sous la sauvegarde d'une discipline adou-

cie, elle aurait pu assurer aux jugements internationaux rendus par elle ou par d'autres la sanction morale que l'opinion laïque exerce seule aujourd'hui [1].

L'histoire ne se refait pas. Il n'est pas à souhaiter qu'elle se refasse, l'expérience des erreurs commises étant souvent plus profitable que celle des succès. Ce qu'il faut retenir au crédit des sanctions ecclésiastiques, c'est que même à l'heure de leur extension la plus abusive elles sont souvent intervenues en faveur d'actes d'une justice incontestable. Alexandre III avait été le premier à déclarer que tous les chrétiens doivent être exempts de servitude [2]. Grégoire VII avait pris sous sa protection les premiers efforts du commerce et de l'industrie, que l'anarchie féodale risquait d'étouffer ; les faux monnayeurs de France et d'Aragon furent anathématisés, et Pierre III qui avait été cependant poussé par le pape Nicolas III à recouvrer la Sicile, se vit excommunié par Martin IV au lendemain des Vêpres siciliennes [3]. Et dans la solitude d'Avignon, la paisible promulgation des Clémentines de Clément V, et des Extravagantes de Jean XXII, put être considérée, si contestable que soit la doctrine de ces documents, comme un retour de la papauté à sa vraie mission.

L'Eglise eût d'autant plus tort de ne pas s'en tenir à ce rôle qu'il y avait déjà une opinion et une opinion puissante qui était aussi disposée à admettre la médiation internationale que décidée à résister par tous les moyens

---

1. Cf. Imbart-Latour, *La papauté en droit international*, ch. XV.
2. M. Filon, *Du pouvoir spirituel dans ses rapports avec l'Etat*, p. 25.
3. *Essai historique sur la puissance temporelle des papes*, p. 200 et 201.

à l'asservissement théocratique que rêvaient les papes. Nous en avons déjà trouvé une preuve dans l'exemple mémorable de Saint Louis, qui n'était pas, tant s'en faut, un adversaire de l'Église. D'autres écrits de l'époque montrent que si l'on ne voulait pas subir la tyrannie du *Minos* mitré de Rome ou d'Avignon, on était favorable au principe même du contrôle international. Ceux qui repoussaient la servitude pontificale étaient les premiers à soutenir le gouvernement international de l'Empereur. Et ceux que le sentiment grandissant de l'indépendance nationale portait à secouer la tutelle de l'un et l'autre de ces pouvoirs cédaient quelquefois aux sollicitations désintéressées d'un médiateur.

Il faut se rappeler l'indignation générale que souleva en 1355 la basse flagornerie de l'empereur Charles IV, qui, pour obtenir d'être couronné par Clément VI prit tardivement et d'ailleurs inutilement en faveur du pape tous les engagements auxquels ses prédécesseurs s'étaient refusés jusque-là [1]. Le nouvel empereur avait pour la première fois reconnu la puissance temporelle des papes, promettant de ne jamais pénétrer sur le territoire du Saint-Siège sans leur permission et déclarant que son engagement devait lier après lui tous ses successeurs sous peine de déposition. Charles IV manqua d'être brûlé par la population de Pise à cause de cette bassesse, et il reçut en outre de Pétrarque des avertissements qui, pour être exprimés sous une forme littéraire, n'en constituaient pas moins une sorte d'excommunication laïque aussi

1. La comparaison avec Minos est de Pétrarque.

1. M. Sabbathier, *Essai historique-critique sur l'origine de la puissance temporelle des papes*, p. 153.

dangereuse pour le prestige d'un monarque que les foudres de l'Eglise. « Quelle honte pour un Empereur, écri-
« vait le poète, que Rome ait le pouvoir ou plutôt l'audace
« de le contraindre à se contenter du titre de César !
« Quel affront pour celui à qui l'univers devait être sou-
« mis de n'être pas maître de lui-même et de se voir ré-
« duit à obéir à son vassal. » On voit que Pétrarque lui-même n'arrivait pas à se dégager du point de vue féodal. Au lieu de rechercher quelle cause est la plus juste, il n'est frappé que par l'interversion des rangs entre le vassal et son suzerain. Les questions internationales ne sont pour lui que des questions de fiefs.

Les services qu'eût pu rendre la sanction ecclésiastique se trouvent plus compromis encore par le dédoublement de la papauté. Les Etats partagent leurs sympathies et leurs antipathies entre le pape de Rome et le pape d'Avignon. Et un beau jour le roi de France Charles VI, lassé de cette dualité, refuse son obéissance à l'un ou à l'autre des pontifes [1]. C'est l'époque où paraît le *Songe du Vergier*, qui rappelle vainement à l'Eglise le seul rôle qu'elle puisse remplir utilement.

Sous Eugène IV, Alphonse V d'Aragon et René, frère de Louis III d'Anjou, sont tous deux candidats au trône de Naples. Le pape se prononce pour le premier, qui dut néanmoins, avant de vaincre son rival, ajouter le secours des armes à l'appui des sanctions pontificales. Le même pape montra d'ailleurs que, s'il était arbitre, il n'était point pacificateur, car il força Ladislas V bis, roi de Hongrie et de Pologne, à partir en guerre contre les Turcs, avec lesquels il venait de faire la paix.

---

1. *Essai historique sur la puissance temporelle des papes*, p. 23.

Sous Pie II les sanctions ecclésiastiques sont déshonorées, non seulement par le caractère arbitraire de leurs manifestations, mais aussi par leur duplicité. Ce pape, qui avait précédemment participé, sous le nom d'Œneas Sylvias, à la résistance des conciles contre le Saint-Siège, rétracte tout ce qu'il a dit en ce sens aussitôt qu'il est revêtu de la dignité apostolique. Il prêche la croisade contre les Turcs, mais en même temps il informe secrètement Mahomet II que, s'il veut reprendre en faveur de l'Eglise le rôle de Pépin et de Charlemagne, il recevra des mains du pape les deux couronnes d'Orient et d'Occident [1]. Le mépris que devait inspirer à l'Europe un arbitre aussi astucieux fut aggravé par les abominations d'Alexandre Borgia qui discrédita pour longtemps le siège apostolique. Il n'est plus question ni de justice ni de sanction [2].

L'autorité spirituelle est maintenant au service du brigandage international, du sacrilège et de la trahison. La

---

1. *Essai historique sur la puissance temporelle des papes*, p. 245.

2. Quelques théoriciens de l'arbitrage international louent cependant Alexandre VI à raison des fameuses bulles de 1493 par lesquelles il traça la ligne de démarcation entre les possessions coloniales de l'Espagne et celles du Portugal, sur la foi d'un passage de Joseph de Maistre, M. Michel Revon a cru voir dans cette décision la plus importante des sentences arbitrales de la papauté. Voir son *Traité de l'arbitrage international*, p. 126. Voir aussi Ferdinand Dreyfus, *L'arbitrage international*, p. 25 et Mérignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, p. 33.

Mais Alexandre VI ne mérite point cet hommage. Sa fameuse démarcation n'a été qu'un caprice ou, si l'on préfère, une complaisance pontificale pour l'Espagne qui la lui avait demandé sans associer le Portugal à sa démarche. (Voir Nys, *Etudes de droit international et de droit politique*, p. 203). On ne peut donner le titre d'arbitrage à un acte tranchant les droits du Portugal à l'insu de celui-ci.

papauté a foulé aux pieds tous ses devoirs. Au lieu de rapprocher les rois, elle les excite les uns contre les autres. Au lieu de proclamer le droit, elle donne l'exemple de tous les crimes. S'il reste, après un tel pape, un sentiment commun en Europe, c'est celui de l'opprobre et du dégoût.

Le souffle de la Réforme vient heureusement purifier l'atmosphère moral de l'Europe, et désormais ceux qui éprouveront quelque regret à la pensée de l'ancienne unité définitivement rompue par la faute des papes, se montreront sévères et justement sévères pour le pouvoir qui, disposant pendant tant de siècles de sanctions irrésistibles, avait fini par en limiter l'usage au service du mal. A partir de ce moment la plus grande partie de l'Europe ne reconnaît plus le pape ni comme souverain temporel ni comme souverain spirituel. Pour beaucoup il n'est que l'Antéchrist. Ses excommunications ne leur apparaissent que comme la vaine parade du dépit. Le pape déclame. On le laisse déclamer sans égard pour ses discours, et s'il se mêle encore de menacer, d'anathématiser, de maudire, on se rit de ses menaces, de ses anathèmes et de ses malédictions. On ne croit plus à leur effet. On ne croit plus que le pape soit le porte-parole de Dieu, ni qu'il détienne les clefs du ciel et de l'enfer, ni qu'il ait été chargé de manier l'épée du Christ. Il s'est renié lui-même. Les peuples peuvent le renier à leur tour.

Au milieu de ce naufrage des idées traditionnelles on voit reparaître cependant, comme de saintes épaves, les sanctions imprescriptibles de la conscience et les éternelles aspirations du droit. On rêve de justice internationale, on en parle sur les places publiques, on en médite

dans les cellules des couvents. Grotius écrit son célèbre traité *De jure belli et pacis*. Henri IV et Sully vont rédiger leur grand dessein. Les Quakers affirment déjà la fraternité internationale. Seule la papauté reste en dehors de ce mouvement. Asservie à ses traditions, elle n'est préoccupée que de diriger contre l'hérésie les sanctions dont elle ne peut plus se servir pour contrôler les Etats.

Henri VIII d'Angleterre, la reine Elizabeth, Henri IV de France, font encore l'épreuve de l'excommunication. Mais il existe en toutes choses un terme qu'on ne peut dépasser, et la papauté n'échappe pas à cette règle. Clément VIII dut réhabiliter, après son abjuration, celui que Sixte-Quint avait frappé comme roi de Navarre et que Grégoire XIV avait frappé ensuite comme roi de France [1]. On raconte que l'auditeur Séraphin surmonta les hésitations du pape en lui rappelant que Clément VII avait perdu l'Angleterre pour avoir voulu complaire à Charles Quint, et que lui, Clément VIII, perdrait la France à son tour s'il persistait à vouloir complaire à Philippe II, qui avait ambitionné le trône de France, et qui avait encouragé dans ce but la Ligue et les Guises. Le pape céda, mais il parut désavouer sa politique en accordant à Henri IV une complète absolution et en contrariant à cet égard les projets du roi d'Espagne, qui était l'incarnation de l'esprit politique du Saint-Siège. Le couteau de Ravaillac allait bientôt prouver que le

1. Peut-être fût-ce la crainte de voir se constituer une église nationale en France qui décida le Pape à céder. (Voir l'article de M. Louis de la Brière, dans les *Etudes des pères de la compagnie de Jésus*, 5 octobre 1904).

fanatisme ne pardonne jamais qu'en apparence. Ce fut un retour logique des sanctions pontificales.

La papauté n'a donc jamais ni rien oublié ni rien appris. Alors même qu'elle est déchue de sa splendeur et de sa puissance d'autrefois, elle réitère, chaque fois qu'elle reprend la parole, ses prétentions surannées à une suzeraineté féodale et à un absolutisme irraisonné.

Cependant, de même que sous Grégoire IX et Innocent IV, Saint-Louis avait seul pratiqué la politique d'arbitrage, c'est encore le roi de France qui, à la face de Paul V, a donné au Saint-Siège un exemple de médiation désintéressée. La République de Venise avait affirmé son indépendance par quelques actes politiques. Le pape frappe d'interdit tout son territoire, excommuniant en outre le doge et les sénateurs. Le peuple vénitien se moque de la sentence, mais les jésuites la respectent. Alors Venise chasse les jésuites et le pape lève des troupes pour punir cette offense. Mais Henri IV offre son intervention pacifique et met fin au différend. Rome ne comprit pas la leçon.

*
* *

Entre souverains catholiques, les papes se sont encore immiscés quelquefois depuis la Réforme. Mais leur influence est restée dépourvue de tout caractère juridique, quelquefois même de tout caractère pacifique. Ni le droit ni la liberté ne pénètrent à Rome. Voyez l'affaire de la Valteline où Urbain VIII voulut intervenir entre la France et l'Espagne [1]. Heureusement les deux rois signè-

1. Cf. de Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. I, p. 197.

rent la paix à son insu. Ce pape voulut se rabattre sur de minuscules Etats incapables de lui résister, et il choisit le duc de Parme pour victime. Triomphant brutalement contre le faible, Innocent X devait surenchérir sur Urbain VIII et faire raser jusqu'au sol la ville de Castro, dont son prédécesseur avait simplement excommunié le maître. Le même Innocent X, au lieu de rapprocher les souverains, jette encore des semences de haine par sa bulle contre la paix de Münster. La papauté se laisse alors tellement hypnotiser par la contemplation de son intérêt personnel qu'elle n'admet plus de conciliation en dehors d'elle et qu'elle préfère une guerre sanglante à un arrangement où elle n'a pas dit le dernier mot. Sa théorie n'est plus seulement l'intervention, mais l'intrusion. Au lieu du rameau d'olivier, elle agite des brandons de discorde.

Peu à peu tous les Etats se séparent d'elle et même en France ceux qui restent soumis à son contrôle dogmatique vont revendiquer avec insistance les libertés du clergé gallican. Le rôle de Bossuet à cet égard est connu. Aux paroles de ce prélat on peut comparer celles que l'avocat général Talon prononçait en 1688, lorsqu'il déclarait dans un de ses réquisitoires que les « foudres « du Vatican n'ont rien de redoutable... » « qu'elles ne « font de mal qu'à ceux qui les ont lancées » et que les maux de l'Eglise proviennent uniquement du mauvais usage que les papes ont fait de leur autorité « en n'y don« nant point d'autres bornes que celles de leur volonté ». Cette appréciation s'appliquait principalement à la discipline intérieure du clergé, mais elle explique le discrédit dans lequel sont tombés les jugements et les sanctions de Rome. On ne veut plus d'un juge qui affirme qu'il

n'existe pas de justice au-dessus de lui, qui s'arroge le pouvoir de formuler des ordres au lieu d'apprécier les droits des parties, et qui s'inspire uniquement de son intérêt personnel dans l'élaboration de ses commandements.

C'est pourquoi l'histoire des sanctions ecclésiastiques reste en suspens depuis deux siècles.

*
* *

Et, cependant, lorsqu'en 1899, le Tsar convoqua les puissances à la Conférence de La Haye, le monde entier se préoccupa de savoir si l'on inviterait le pape. Il n'avait plus de pouvoir temporel, mais son pouvoir spirituel était susceptible de rendre quelques services à la cause du droit international. La question semblait devoir se résoudre affirmativement. Le Cabinet de Saint-Pétersbourg avait adressé au pape la première circulaire du comte Mouravieff, et le jeune empereur de Russie avait écrit de sa propre main à Léon XIII pour solliciter son concours. Léon XIII avait promis son adhésion. Mais le Quirinal manifesta alors ses inquiétudes [1]. Si le pape était admis dans un concert de nations ne profiterait-il pas de l'occasion pour travailler au rétablissement de son pouvoir temporel? Le gouvernement italien ne pouvait envisager sans effroi une telle éventualité, et, en son nom, l'amiral Canevaro, ministre des affaires étrangères, demanda que le pape fût exclu de la liste des invités. C'est à cette solution que le gouvernement néerlandais s'arrêta malgré les protestations qui s'élevèrent dans les milieux catholiques.

1. Voir Mérignhac, *La conférence internationale de la paix*, p. 15.

Cet incident est digne de remarque, car il met en évidence l'impression laissée par la politique traditionnelle du Vatican. Sans doute la crainte du gouvernement italien était vaine et la présence des représentants du pape à La Haye n'eût compromis en rien la couronne des princes de Savoie. Mais le motif allégué pour fermer au pape les portes d'un congrès universel indiquait la terreur qu'inspire la seule idée d'une restauration possible du pouvoir temporel et cette terreur est la conséquence du long abus que les papes ont fait des sanctions ecclésiastiques. Leur cause était sacrée. Ils l'ont perdue par leur mépris du droit et leur pouvoir spirituel reste neutralisé dans les domaines où il aurait pu se suffire à lui-même et à son œuvre.

Et cependant il est à remarquer que, même parmi les non catholiques, il s'est trouvé de nombreux auteurs pour demander le rétablissement de la juridiction pontificale avec la sanction ecclésiastique qui est son complément obligatoire. Il y a eu en ce sens une pétition anglaise, en 1867, et sous le titre d'*Appel d'un protestant au Pape pour le rétablissement du droit public des nations*, M. David Urquhart adressa, en 1869, une éloquente supplique à Pie IX [1]. Quant aux publicistes catholiques, le Pape est naturellement leur arbitre préféré. Les déclarations de Joseph de Maistre à cet égard sont classiques [2], et dans les dernières années du XIX[e] siècle, les revues pacifiques, les congrès catholiques, les politiciens

---

1. Michel Revon, *L'arbitrage international*, p. 384, Ferdinand Dreyfus, *L'arbitrage international*, p. 330, et Mérignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, p. 342.
2. Voir son livre, *Du pape* (Lyon, 1809), liv. II, ch. V.

et les littérateurs [1], ont fréquemment envisagé la question de savoir si la papauté ne pourrait être restaurée dans ses fonctions internationales [2]. Il y a même eu une motion dans ce but à la Chambre des Lords, le 25 juillet 1887.

De telles propositions devaient se multiplier au lendemain de l'affaire des Carolines, où Léon XIII réconcilia par sa médiation la protestante Allemagne et l'Espagne catholique. Les espérances de tous ceux qui ambitionnent pour le Vatican un retour de suprématie morale furent naturellement éveillées par cet événement et elles trouvèrent dans son actualité un prétexte légitime pour affirmer l'autorité, l'impartialité et l'universelle compétence du souverain spirituel qui, dégagé aujourd'hui de tout commandement terrestre, ne représente plus que la supériorité de l'esprit sur la matière.

Il y a une objection à faire à ce point de vue, si séduisant qu'il puisse être pour tous ceux qu'anime encore la conviction catholique. C'est que la question n'est plus de savoir si le pape peut être encore un arbitre mais s'il dis-

---

1. Melchior de Vogüé a exprimé à cet égard des désirs ardents mais découragés. Parlant des avances faites à un moment donné par Bismarck à la papauté, il ajoute : « Le Saint-Siège aura-t-il du moins » retiré des avantages durables de ces bonnes grâces d'un instant ? » Il en a d'abord espéré le rôle magnifique d'arbitre international. » *Plût au ciel que cet espoir se réalisât !* Ce serait le plus grand pro- » grès accompli depuis longtemps dans le monde. Mais les temps » ne semblent pas venus ». (*Spectacles contemporains*, p. 25).

2. Voir, en particulier, abbé Defourny (Communications au journal *Concord* et aux Congrès de la Paix de 1889 et 1890) ; Robert Monteith (*Discours sur l'effusion du sang des hommes et le droit de guerre*, 1886) ; Baron d'Avril (*Rapport au Congrès catholique de Lille* 1886); de Mougins-Roquefort, *La solution juridique des conflits internationaux*, p. 113 et s.

pose encore d'une sanction. Au fait même de son arbitrage il n'y a rien à redire, si ce n'est que depuis la création de la Cour de La Haye, tous les pacifistes sont unanimes à demander qu'aucun litige n'échappe à cette juridiction. Mais puisque les Etats persistent à éluder fréquemment la compétence de cette Cour en confiant le jugement d'une partie de leurs différends à des tiers, souverains ou particuliers, il n'y a pas plus d'inconvénient à prendre pour arbitre le pape que le roi d'Italie ou le roi de Suède. Son désintéressement, qui était si suspect autrefois, présente aujourd'hui plus de garanties que celui d'un prince temporel. Ce n'est pas la question. Ce qui importe, au point de vue que nous traitons, c'est d'observer que le pape, arbitre ou non arbitre, ne peut plus sanctionner une décision arbitrale, ou qu'en tous cas les sanctions dont il dispose ne peuvent plus exercer d'influence décisive que sur un très petit nombre d'Etats. De quel gouvernement le pape peut-il se flatter de vaincre à coup sûr la résistance? Du gouvernement espagnol peut-être? Au Vatican même on n'oserait l'affirmer.

Quel que soit le jugement qu'on porte sur la Réforme, sur la Révolution, sur l'émancipation morale des peuples modernes, il est incontestable que la Réforme, la Révolution et l'émancipation sont des faits positifs avec lesquels la critique des sanctions ecclésiastiques doit compter. La mise à l'index d'un ouvrage littéraire ne fait qu'en augmenter la vente. Il est à craindre que l'excommunication d'un gouvernement qui aurait résisté à un arbitrage n'ait pas d'autre résultat que d'augmenter la liste déjà si longue des griefs anticléricaux. Le philosophe Leibniz, qui écrivait avant la Révolution mais après la

Réforme, a dit dans une lettre à Jean-Léonor Le Gallois, sieur de Grimarest [1] que les sanctions ecclésiastiques auraient besoin de reprendre tout leur empire pour que les projets de l'abbé Saint-Pierre puissent recevoir leur réalisation. « Il faudrait... qu'un interdit ou une excom- « munication fît trembler les rois et les royaumes comme « du temps de Nicolas V et Grégoire VII, et pour y faire « consentir les protestants il faudrait prier Sa Sainteté « de rétablir la forme de l'Eglise telle qu'elle existait du « temps de Charlemagne. »

Rome n'ayant jamais consenti à aucun retour sur elle-même ni sur son histoire, l'espoir de Leibniz nous paraît aussi illusoire qu'il l'était déjà de son temps. Mais sans compter sur un élargissement des conceptions et des cadres du catholicisme, et sans songer à imposer la moindre restriction à l'esprit de libre examen qui est une des conquêtes les plus précieuses des temps modernes, il n'est pas impossible d'espérer que le progrès des idées de respect et de tolérance facilitera un jour un rapprochement sur le terrain religieux entre les diverses confessions chrétiennes ou non chrétiennes, et même un rapprochement sur le terrain purement moral entre ceux qui professent une religion et ceux qui n'en ont pas. Et ce rapprochement pourra favoriser la réorganisation des sanctions morales de l'arbitrage.

La consultation ouverte récemment par un publiciste [2], pour savoir si en France un accord quelconque pourrait s'établir entre catholiques et protestants, n'a pas été très

1. Cité par Ernest Nys, *Etudes de droit international et de droit politique*, p. 105.

2. La *Revue* (ancienne *Revue des Revues*), 16 octobre 1904.

encourageante. Mais, en d'autres circonstances, on a vu s'esquisser des projets d'union des Eglises pour une croisade commune contre toutes les formes de l'injustice et du mal. Déjà, en 1870, lorsque la guerre franco-allemande allait éclater, on avait projeté de faire auprès du roi de Prusse une démarche à laquelle participeraient l'archevêque de Paris, le grand rabbin et le vénéré pasteur Valette. Depuis lors, au Congrès des Religions tenu à Chicago en 1893, on a vu inscrire à l'ordre du jour les rapports communs de toutes les religions avec la fraternité des peuples, la justice internationale et l'arbitrage [1]. Le Père Elliot, de l'ordre des Paulistes de New-York, a déclaré devant ce congrès que la *guerre* était un de ces géants du mal contre lesquels les Eglises devraient organiser une pacifique croisade [2].

Or, supposez que ce rêve se réalise un jour. Supposez que tous ceux qui prennent pour devise le mot d'Agrippa d'Aubigné : *Rien n'est si grand que l'âme*, s'entendent pour former au nom des intérêts éternels de l'âme une vaste association où aucune Eglise ne perdrait son individualité, mais où les opinions les plus diverses pourraient se rencontrer sur le terrain de la justice sociale et de la justice internationale, et où chrétiens et non chrétiens, juifs et musulmans, libres-penseurs et athées pourraient, sans désavouer aucun de leurs dogmes [3], ni rétracter aucune de leurs négations, travailler en commun

---

1. Voir le bel article de M. Bonet-Maury dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1894, p. 805.

2. Bonet-Maury, *loc. cit.*, p. 816.

3. On peut dire aussi : Sans rien perdre de leur autocéphalie, pour employer l'expression si pittoresque et si exacte de M. Novicow. (*La fédération de l'Europe*, p. 735).

à la lutte contre le mal en inscrivant dans leur programme la sauvegarde de la justice internationale. N'est-il pas certain qu'une telle association pourrait acquérir une autorité morale irrésistible? Et si, après un arbitrage, le gouvernement qui braverait la sentence voyait formuler contre lui un verdict de blâme par cette fédération universelle des hommes de bien, ne craindrait-il pas d'être marqué devant le monde et devant l'histoire d'une flétrissure définitive dont la seule appréhension paralyserait sa résistance? Cette sanction aurait son efficacité, et il ne serait pas plus difficile de la faire prévaloir contre les frontières aujourd'hui si incertaines des patries et des dogmes, qu'il ne le fût aux papes du IXe siècle d'imposer du jour au lendemain leur juridiction morale à toutes les principautés d'un monde à demi barbare, car nous avons aujourd'hui des moyens de communication plus parfaits et des moyens de conciliation plus concluants. Nous avons le télégraphe et nous avons le livre. Nous n'avons pas l'agrément de tous les clergés, mais nous avons la volonté de tous les peuples.

Les sanctions ecclésiastiques peuvent donc revivre sous une forme inter-confessionnelle. A cette heure même, dans les cénacles de la franc-maçonnerie comme dans les clubs de la libre-pensée et dans les sacristies des églises, ceux qui les déclarent mortes préparent peut-être leur renouveau. Ils ne s'en doutent pas, mais ils y travaillent tout de même pour peu qu'ils ouvrent leurs cœurs à des sentiments de tolérance et d'union.

§ 2. — Le Serment.

Le serment doit être classé au nombre des garanties ecclésiastiques du droit international, à cause des peines

religieuses qui ont toujours été attachées à sa violation. Par sa définition, par ses origines historiques et par son principe, le serment est une promesse faite sous l'invocation d'une divinité à la vengeance de laquelle on se livre en cas d'inexécution des engagements que l'on a pris.

La terreur des châtiments du parjure a longtemps été telle que l'on n'était sûr d'un chef d'Etat que lorsqu'il s'était lié par un serment. Les princes n'ont été appelés qu'assez tard à prêter le jour de leur couronnement un serment de fidélité envers leurs propres sujets. Il faut, en effet, un certain développement des libertés publiques et une restriction correspondante de l'absolutisme monarchique, pour qu'un souverain admette qu'il aît un engagement quelconque à prendre envers ceux dont il se prétend le maître. Mais vis-à-vis des peuples étrangers il en est autrement, et l'histoire nous montre que, dès la première heure, les traités et les arbitrages ont été placés sous la garantie du serment [1].

Après la fondation d'Argos, de Messine et de Lacédémone, on raconte que, d'une cité à l'autre, les peuples et les rois s'étaient réciproquement garantis par serment l'observation de leurs droits et de leurs privilèges.

Dans l'Iliade, nous voyons la conclusion des traités de paix s'affirmer par des sacrifices religieux au cours desquels les chefs des deux armées jurent à la face des dieux qu'ils respecteront la convention mutuelle. Et autour d'eux, les soldats répètent des prières comminatoires : « O Dieux immortels ! Faites que de même que cette

---

1. Grotius, *Du droit de la guerre et de la paix*, édition Pradier-Fodéré, t. I, p. 252.

« victime a été frappée du fer, ainsi soit brisée la tête du « premier qui enfreindra son serment [1]. »

Thucydide représente les actes internationaux de son époque comme protégés par la même sanction [2], et Fustel de Coulanges a fait observer, avec beaucoup de finesse, que les Grecs ne disaient pas « signer un traité », mais « égorger la victime du serment. » ορκια τεμνειν » [3].

A Rome également les traités se concluaient au pied de l'autel sur lequel fumait l'objet du sacrifice, et les dieux sauvegardaient les promesses échangées.

Cette crainte du parjure a peut-être exposé les anciens à exécuter trop ponctuellement des promesses téméraires dont il aurait mieux valu se délier. Agamennon devait-il sacrifier Iphigénie ? Hérode devait-il livrer la tête de Jean-Baptiste ? Neptune devait-il engloutir le malheureux fils de Thésée ? Assurément non. Personne n'est tenu d'exécuter une promesse criminelle. Cicéron a écrit sur ce sujet des pages très pénétrantes [4], où le souci de la morale et du droit tempère la rigueur de la foi aveugle au serment. Quoiqu'il en soit, et malgré quelques exemples de serments irréfléchis, il valait mieux avoir la superstition de la fidélité aux engagements religieux que d'en affecter le mépris. On sait que Caton attachait aux formalités du serment une telle importance que lorsque son fils eût été licencié, au cours de la guerre contre Persée, il lui écrivit de ne plus tirer l'épée contre l'ennemi, parce qu'il n'était plus soldat, et lorsque Pom-

1. *Iliade*, III, v. 245, 301.

2. Thucydide, II, 71.

3. *La cité antique*, p. 245.

4. Voir son *De officiis*, notamment au livre I, chap. X à XII, et au livre III, ch. XXVII.

pilius reprit le jeune homme à son service, Caton exigea qu'il prêtât serment à nouveau, parce qu'on ne pouvait, dit-il, « faire la guerre légitimement qu'à condition d'en « avoir observé les lois [1]. » Il est évident qu'avec de tels sentiments le serment aurait été la meilleure garantie imaginable pour les obligations judiciaires d'un arbitrage aussi bien que pour les obligations conventionnelles d'un traité [2].

A l'avènement du christianisme, il semble que le serment aurait dû tomber tout à fait en désuétude. D'abord à cause du changement dans les idées métaphysiques. A la notion du Dieu vengeur, qui épie le moindre parjure pour le châtier des peines les plus terribles, avait succédé la notion du Dieu d'amour, dont le menteur le plus odieux peut espérer le pardon. Et ensuite à cause du changement dans les idées morales. La chose jurée cesse d'avoir une supériorité quelconque sur la simple promesse. Celui qui promet engage sa conscience tout autant que celui qui jure et devient, en cas d'inexécution volontaire, traître à sa parole et menteur devant Dieu. Le oui et le non doivent se suffire à eux-mêmes et n'être appuyés d'aucune invocation céleste ou terrestre : « Ne « jurez en aucune manière ni par le ciel, car c'est le trône « de Dieu, ni par la terre, car c'est son marche-pied [3]. »

Néanmoins l'Eglise romaine, par une de ces transpositions du paganisme dont elle a fourni tant d'exemples,

1. *De Officiis*, liv. I, ch. XI.

2. Seuls, peut-être, à cette époque, les Epicuriens ne considéraient pas le serment comme une sanction religieuse, parce qu'ils ne croyaient pas que la divinité s'occupât de ce qui se passe sur la terre.

3. Evangile selon Mathieu, ch. V, v. 34 et s.

adopta le serment des anciens en substituant simplement l'invocation de Dieu à celle des vieilles divinités. Ce n'est pas le lieu de rechercher si la théorie catholique du serment a servi d'une manière efficace la cause de la foi ou de la bonne foi. Ce qui est certain c'est que, dans le domaine des relations internationales comme dans le domaine des conventions privées, le serment est resté un mode normal de garantie jusqu'à la Paix de Westphalie [1].

Depuis cette époque, bien des circonstances en ont restreint l'usage. L'influence de la Réforme, celle des idées philosophiques du XVIII[e] siècle, et surtout celle des Quakers qui considèrent le serment comme un péché, ont discrédité cette sanction. De plus, le prestige du serment a souffert des multiples échappatoires par lesquels, grâce au secours de subtils *distinguo*, tant de promettants sont parvenus à éluder leur promesse tout en soutenant qu'à la lettre ils n'avaient point violé leur serment. Le comte de Fontaine, par exemple, avait juré qu'il ne se battrait contre les Français ni à pied ni à cheval. Il tint son serment, mais il n'en parut pas moins en chaise à porteur à la bataille de Rocroi. Lors de son intronisation, le pape Alexandre VII avait juré de ne pas recevoir ses parents à Rome. Pour ne pas se parjurer il alla recevoir ses parents à Castel-Gandolfe et de là les mena à Rome [2]. D'autres ont fait, sous le nom de leur femme, ce qu'ils avaient juré de ne pas faire personnellement [3].

---

1. De Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'empire*, t. I, p. 184, dans l'édition Guillaumin.

2. Pufendorf, *loc. cit.*, liv. IV, ch. II, § 12.

3. Il faut, d'ailleurs, reconnaître que dans l'antiquité la solennité des serments n'empêchait pas les hommes d'État d'en violer l'esprit

Enfin l'Eglise catholique a contribué de son côté à cette déchéance en s'arrogeant le droit de délier les parties de leurs serments. Que de fois, au cours de l'histoire, n'a-t-on pas vu un pape relever les sujets de l'empereur, ou les sujets de tout autre prince, de leurs serments d'allégeance ? Ainsi, le roi de Pologne et de Hongrie Vladislas fut délié par le légat du pape Eugène IV du serment qu'il avait fait au sultan Amurath. Louis de Bavière et Frédéric d'Autriche furent déliés de leurs serments mutuels par Jean XXII. Les papes ont même autorisé la violation du serment dans l'intérêt d'une guerre à déclarer. Le roi de France, Henri II, qui avait juré d'observer la paix de Vaucelles, fut relevé par Rome de ce serment. Enfin il faut se rappeler l'accueil fait par le Saint-Siège à la paix de Westphalie. Le Pape publia une bulle où non seulement il émettait la prétention d'annuler certains articles du traité, mais où il ajoutait : « personne n'est tenu de « les observer..... *encore qu'ils soient fortifiés par un « serment.* » Quel coup plus grave pouvait être porté à l'institution du serment que cet attentat au droit des gens libérant les chefs d'Etat de la plus juste promesse ?

On s'explique que l'éventualité d'une intervention du Saint-Siège ait souvent rendu la parole jurée plus suspecte qu'une promesse pure et simple. Cela est si vrai que, dans diverses circonstances où le serment fut employé pour garantir des traités, on stipula que « le promettant ne tendrait point « à obtenir la libération du ser-

---

par des interprétations trop littérales. Tacite raconte que Mithridate, roi d'Arménie, fut étouffé sous des vêtements parce que Rhadamiste avait juré qu'on n'userait contre lui ni de fer ni de poison. Périclès qui avait promis la vie à ceux qui poseraient le fer, fit mettre à mort tous ceux qui avaient des agrafes métalliques à leurs manteaux.

« ment ni par lui-même ni par d'autres. » Cette clause a notamment été employée dans le traité de cession passé en 1703 par l'Espagne [1].

Néanmoins, pendant le cours du moyen âge, les conventions internationales conclues sous la foi du serment ont été très nombreuses. L'une des plus connues est celle qui fut marquée par le serment de Strasbourg en 842. Les deux armées de Louis le Germanique et de son frère furent assemblées dans une grande plaine, et Louis prêta devant les soldats de Charles le serment d'alliance en langue *romane*, tandis que Charles le prêta en langue *teutonique* devant les soldats de Louis.

Depuis cette époque, on retrouve l'emploi du serment au traité de Madrid, conclu en 1526 entre François Ier et Charles Quint, à la paix de Cambrai en 1529, à celle de Câteau-Cambrésis en 1559, à celle de Münster en 1648, à celle des Pyrénées en 1659, à celle d'Aix-la-Chapelle en 1668, à celle de Ryswick en 1697 [2].

Les auteurs citent comme dernier exemple historique d'un serment international l'alliance jurée en 1777, dans la cathédrale de Soleure, entre la France et la Suisse.

Peut-on raisonnablement espérer qu'après plus d'un siècle de désuétude le serment puisse reparaître comme sanction des arbitrages internationaux? Ce serait trop présumer de l'histoire qui, malgré la fameuse théorie des cercles de Vico, revient rarement à ses origines. Le parti pacifiste, étant donnés les éléments qui le composent, paraît peu disposé à recommander cette sanction. D'une part, tous ceux qu'anime l'esprit du christianisme

1. Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 231.

2. Voir Vattel, *loc. cit.*, édition Pradier-Fodéré, t. II, p. 228 et la note.

primitif ne veulent pas plus permettre aux chefs d'Etat et aux diplomates de jurer en leur nom qu'ils ne veulent jurer eux-mêmes. Et quant à ceux qui sont plus pénétrés de la nécessité de tout laïciser, même le droit international, le moment leur paraîtrait mal choisi pour restaurer une sanction religieuse. On a accepté de trop bon cœur, en France, la mesure administrative qui a supprimé les crucifix dans les prétoires pour qu'il soit question d'en établir dans les chancelleries où se signent les compromis d'arbitrage [1].

Et pourtant, entre peuples qui attachent au serment la même garantie qu'autrefois, il pourrait être opportun d'en renouveler l'emploi. Ceci ne s'applique pas seulement aux peuples catholiques, encore nombreux dans le monde, mais à tant d'autres nations d'Asie ou d'Afrique, dont le point de vue philosophe n'est pas le nôtre, mais qui, comme nous, peuvent avoir accès à la juridiction arbitrale. Si vraiment des paroles jurées peuvent augmenter leur confiance mutuelle, pourquoi ne pas admettre qu'au moment de la signature du compromis qui fixe les pouvoirs des arbitres et limite l'objet du litige, il intervienne entre les parties un échange de serments les engageant l'une et l'autre à exécuter le jugement.

On doit dire du serment ce que Vattel disait des *asservations*, c'est-à-dire de ces adverbes surabondants et redondants par lesquels les diplomates soulignent leurs stipulations et leurs promesses : *saintement*..... *solen-*

---

1. Le serment est d'ailleurs un acte essentiellement personnel qui n'engage que celui qui le prête. A une époque où l'Etat se confondait avec le Souverain, le serment du Souverain liait l'Etat. Il n'en serait plus de même aujourd'hui. Cf. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 3e édition, p. 112.

nellement..... irrévocablement, et tant d'autres mots en *ment* dont l'uniforme désinence fait trop facilement penser à mensonge ou à menterie. Volontiers on tournerait ces qualificatifs en ridicule, mais Vattel vous arrête : « Il faut tirer parti de tout parmi les hommes, dit-il..... « et puisque la honte agit plus fortement sur eux que le « sentiment de leur devoir, il serait imprudent de négli- « ger ce moyen [1]. »

Mettons donc dans l'alternative d'exécuter leur promesse ou de se parjurer ceux pour qui un mensonge n'est rien, mais qui tremblent à l'idée d'un parjure. Volontiers nous dirions avec Cicéron [2]: « *Quœ pœna ab diis immortalibus perjuro, hœc eadem mendaci constituta est.*» Cela n'empêche pas de maintenir la sanction du serment pour ceux dont la véracité naturelle est chancelante ou incertaine [3]. Pour les autres il suffira du respect de la parole donnée et des engagements d'honneur que nous allons trouver parmi les sanctions laïques.

---

1. Vattel, *loc. cit.*, p. 227.
2. *Pro Roscio.*
3. Bluntschli reconnaît l'utilité du serment chaque fois qu'on a affaire à des peuples barbares pour qui le droit n'a d'autorité que lorsque la crainte de la divinité s'y ajoute (*Loc. cit.*, trad. Lardy, p. 231).

CHAPITRE II

Les sanctions laïques.

Quelle que soit l'autorité historique et religieuse des sanctions ecclésiastiques, on conviendra que le droit international s'est passablement laïcisé, et qu'il était indispensable qu'il en fût ainsi. Les rapports internationaux sont nécessairement des rapports universels qui comprennent dans leur champ d'application des peuples de religions différentes. Les sanctions ecclésiastiques qui peuvent être efficaces vis-à-vis des uns sont sans effet à l'égard des autres. Il eût été indifférent aux Grecs d'être menacés par les Perses de la colère d'Ormuzd ou d'Ahriman dont ils admettaient peut-être l'existence, mais dont la protection de leurs dieux nationaux pouvait paralyser la vengeance. Les Romains ne s'inquiétaient pas davantage des dieux de Carthage ou de la Gaule. L'Empereur qui tremblait devant les excommunications du Pape ne redoutait nullement le courroux d'Allah, même lorsqu'il marchait contre les Turcs. De même, aujourd'hui, les sanctions ecclésiastiques ne peuvent être utilement invoquées que dans les rapports de ceux qu'unit une même foi.

Cela est si vrai que tous les projets d'union fédérale qui ont invoqué le prestige moral de l'idée religieuse se sont prudemment limités aux Etats professant le même

culte. Dans le Grand Dessein d'Henri IV, il était indiqué que l'on tendait à l'établissement d'une « grande et ma-« gnifique République très chrétienne..... composée de « tous les Etats et dominations de l'Europe qui font pro-« fession du nom du Christ [1]. » Le traité proposé par l'abbé Saint-Pierre stipulait à la fin de son 1er article que *tous les souverains chrétiens* étaient invités à entrer dans la grande alliance. Le projet de paix perpétuelle du landgrave Ernest de Hesse-Rheinfels n'admettait également dans la société des souverains que des princes catholiques. L'ouvrage où ce projet était exposé est connu d'ailleurs sous un nom caractéristique: *Le catholique discret*. Mêmes restrictions dans le projet d'Etat européen (*European Estate*) publié en 1710 par l'Anglais John Bellers.

D'autres esprits plus larges et plus perspicaces comprenaient et affirmaient que puisque le droit est un attribut naturel de l'homme, quels que soient ses sentiments religieux, il serait injuste de vouloir limiter à une seule confession les avantages et les sanctions de la justice internationale. Emeric de Crucé est peut-être, dans l'ordre des temps, le premier pacifiste chez qui l'on trouve cette intuition qui nous paraît si naturelle aujourd'hui. Dans son ouvrage sur l'établissement d'une union universelle, qui parut sous le titre de *Nouveau Cynée*, en 1623 [2], il exprime l'idée d'admettre dans cette union les Turcs, et même les Perses, les Chinois, les Ethiopiens et les Indiens. Tranchant heureusement avec l'intolérance des chrétiens de son époque, il ose déclarer que les

1. Sully, *Œconomies royales*.

2. Il n'existe, dit-on, qu'un exemplaire unique de cet ouvrage. Il est conservé à la bibliothèque nationale.

différences de religion, pas plus que les différences de nationalité, ne peuvent légitimer la guerre. Il conserve au pape un rang de préséance dans le concert des Etats, mais il a soin de spécifier que ce n'est pas seulement à cause de la majesté de son sacerdoce, mais aussi à raison du respect dû à la Rome antique. Et aussitôt après le pape, Émeric de Crucé fait passer le sultan qui a ainsi le pas sur l'empereur germanique, sur le roi de France et sur le roi d'Espagne. Etant donnés les préjugés de ses contemporains, Emeric de Crucé ne pouvait, en réglant ainsi le rang des princes entre eux, provoquer que des sourires. Mais, à la distance où nous sommes, son œuvre nous apparaît comme un louable effort pour laïciser la justice internationale et pour faire comprendre à l'opinion que les garanties du droit sont également dues aux croyants et aux infidèles.

Il était essentiel que l'éducation de l'opinion fût faite sur ce point, puisque l'opinion allait devenir la principale sanction morale de l'arbitrage international.

Si ceux qui suivaient le pape et s'écartaient avec lui du christianisme primitif, avaient peine à s'élever à cette hauteur de vue, les hérétiques qui connaissaient par une dure expérience le prix de la liberté de penser en apprécièrent la justesse. On le constata chez les dissidents de l'Eglise anglicane dont la position était alors aussi mauvaise que celle des évadés de l'Eglise romaine.

Un an à peine après l'apparition du nouveau Cynée, le Hollandais Grotius, qui avait été condamné à la prison perpétuelle et à la confiscation de tous ses biens pour avoir soutenu la secte des Arminiens, mais qui était parvenu à se sauver, publie son célèbre traité *De jure belli et pacis*, qu'on cite habituellement comme le plus ancien

ouvrage du droit international. On était alors en pleine guerre de Trente ans. L'enjeu de la lutte était la liberté de conscience. Le moment était bien choisi pour prouver que le droit international, comme le droit interne, doit être égal pour tous et qu'il ne dépend ni de l'origine, ni de la croyance des parties. Grotius mit l'occasion à profit, et laïcisa le droit.

Les Quakers donnèrent un exemple pareil. En 1693, William Penn, qui avait déjà organisé la Pensylvanie sur les bases d'un gouvernement sans violence, publia son essai pour l'établissement d'une diète européenne. Or, il y réclamait une place pour les Turcs [1] en ajoutant par une explication aussi claire que concise : *As seems but fit and just.*

Fit and just. La chose était juste et bienséante. Un esprit aussi droit que William Penn n'avait pas besoin d'autre argument. Développant sa pensée, il avouait d'ailleurs que la constitution d'une diète européenne servirait principalement à réhabiliter les nations chrétiennes aux yeux des infidèles qui avaient été si souvent victimes de leurs brutalités, notamment au cours des croisades.

Ce point de vue devait peu à peu se généraliser. Dans la *Déclaration du droit des gens*, qu'il présenta à la Convention le 18 juin 1793, et dont il fit voter l'impression en avril 1795 [2], l'abbé Grégoire affirmait l'égalité des peuples sans distinction de croyance. Et lorsque dix ans plus

---

1. *An essay towards the present and future Peace of Europe*, p. 9.

2. Vote bien platonique puisqu'il fut rapporté presque aussitôt en présence des réserves du comité du salut public dont Merlin s'était fait l'interprète.

tard Châteaubriand déclara que le chef-d'œuvre de la politique serait un Tribunal européen, qui jugeât au nom de Dieu les nations et les monarques [1], il ne laissa pas sous-entendre que ce tribunal dût restreindre sa compétence aux peuples catholiques.

En 1815, la Sainte Alliance se constitua sur des bases exclusivement chrétiennes. Mais la largeur d'esprit n'y perdait pas tous ses droits, puisqu'il s'y trouvait un protestant, le roi de Prusse, et un grec orthodoxe, l'empereur de Russie. Il faut arriver cependant au traité de 1856 pour voir admettre la Turquie dans le concert européen, malgré les vœux émis par Emeric de Crucé et William Penn depuis plus de deux siècles.

§ 1. — L'Opinion.

Le caractère laïque du droit international une fois reconnu, tout le monde allait pouvoir se prononcer pour ou contre les jugements internationaux au même titre que les Eglises. La justice allait trouver son juge : l'Opinion.

Et de l'aveu de tous, c'est l'opinion qui est aujourd'hui la sanction la plus efficace de l'arbitrage. La seule sanction, disent même quelques-uns.

Il ne suffit pourtant pas de disposer d'une force, il faut savoir se préserver de ses surprises et de ses contrecoups. Il en est de la force instable des impulsions populaires, même lorsqu'elles découlent des hauteurs de la pensée, comme de ces masses liquides qui, sur les hauts plateaux, distribuent alternativement la fécondité ou la désolation. Par moments elles se répandent en pacifiques

1. *Le génie du christianisme*, t. III, p. 310.

ruisseaux, et sur leur cours régulier repose la sécurité de l'alimentation et des installations mécaniques. Et à d'autres moments, sous l'influence des affluents ou des orages, elles se déversent en torrents sur les régions inférieures, submergeant sur leur passage tous les obstacles et emportant dans leurs remous des épaves humaines. L'opinion, enthousiasmée un jour en faveur de la paix, peut être surexcitée le lendemain en faveur de la guerre. Le peuple brise volontiers ses idoles. Il lapide ses prophètes et désavoue ses œuvres les plus chères. En confiant au caprice anonyme et irresponsable de la foule la sauvegarde de la justice internationale, n'allons-nous pas nous exposer à des mécomptes et à des catastrophes? Ne serons-nous pas réduits au triste sort de ces inventeurs qui, ayant découvert une énergie nouvelle de la nature, sont mortellement frappés à l'instant même de leur découverte par cette force inconnue qu'ils ont déchaînée avant de savoir la maîtriser ?

Le problème est angoissant, mais il est en partie résolu. Il ne concerne pas seulement la justice internationale, il s'étend à toutes les institutions démocratiques. Presque toutes les réformes qui se sont succédé depuis la Révolution française ont été provoquées par l'opinion, et celles qui subsistent ont l'opinion pour garantie. Egalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt ; assistance aux indigents, aux malades et aux vieillards ; extinction graduelle des servitudes et des privilèges usurpés par des particuliers ; émancipation du salariat ; vigilance exercée sur l'hygiène publique et encouragements donnés aux œuvres de prévoyance ou de mutualité ; toutes ces conquêtes de la justice sont des conquêtes de l'opinion. Et si en regard de tant de progrès on place les

quelques ruines produites en des moments d'efferves-cence populaire — quelques actes de tyrannie du suffrage universel — et une certaine tendance au gouvernement direct dont le principe de la séparation des pouvoirs a peine à triompher, — on ne peut s'empêcher de conclure que la somme des avantages du gouvernement de l'opinion est supérieure à celle de ses inconvénients ; que ce gouvernement a été plus souvent favorable que contraire à l'idée de justice et à ses applications, et qu'on peut dès lors fonder sur lui quelque espérance pour la sauvegarde d'une partie sinon de la totalité des arbitrages internationaux [1].

La méthode par laquelle on a neutralisé les caprices de cette force indomptable est d'ailleurs des plus simples ; si naturelle et si enfantine qu'on ne comprend pas que tant de siècles se soient écoulés avant son adoption. C'est la méthode de la liberté. Ni les eaux qui se précipitent, ni les vapeurs qui font explosion, ni la foudre incendiaire, ni les laves incandescentes, ne sont dangereuses quand elles ont de libres espaces devant elles. Les soubresauts de l'opinion ne sont pas non plus nuisibles, lorsqu'on leur assure un libre dégagement. Les indignations contenues, les souffrances méconnues, les plaintes comprimées aboutissent tôt ou tard à des révoltes sanglantes. Mais lorsque l'amertume, dont le cœur humain est si souvent prêt à déborder, même aux heures de relative justice et d'apparente prospérité, a la faculté de s'exprimer, de se déverser, ou de s'idéaliser s'il le faut, sans crainte

1. Voir dans le même sens la conclusion d'une conférence de M. André Weiss, professeur à la faculté de droit de l'université de Paris, *La paix par le droit*, 1901, p. 190.

et sans contrainte, en manifestations pacifiques ou en chansons inoffensives, en grèves ou en rêves, en sourdes rumeurs ou en imprécations éloquentes, toute la force destructive en est absorbée par l'air libre.

Tel a été l'heureux effet sur les consciences populaires de toutes nos libertés constitutionnelles, liberté de la presse, liberté d'association, liberté de réunion, liberté de pétition. Le trop plein des rancunes, des critiques et des légitimes impatiences, s'est dégagé comme au travers d'une soupape de sûreté, et il n'est plus resté dans les rouages du mécanisme social que la somme de désirs nécessaires pour soulever, à l'heure voulue, la lourde bielle du progrès.

La confiance que nous plaçons dans l'opinion est déjà pleinement justifiée par les faits. S'il en était autrement, l'avenir de l'humanité serait irrémédiablement compromis. L'opinion pouvait se désintéresser de l'arbitrage, tant qu'il n'existait qu'à l'état de conception théorique. Le jour où l'arbitrage devient une réalité, l'opinion est obligée d'en soutenir l'exécution sous peine de voir frapper de suspicion toutes ses autres promesses. « Il y « a trois périodes où le monde meurt, dit un vieux pro- « verbe irlandais : le temps de peste, la guerre générale, « la dissolution des contrats verbaux. » Or, l'arbitrage repose sur la foi des contrats, puisqu'il n'y a d'arbitrage que là où il y a eu compromis, accord, et par conséquent promesse réciproque pour délimiter le point à juger. L'inexécution de l'arbitrage n'est donc pas un simple acte de résistance, c'est la rupture d'un contrat synallagmatique. Et celui qui se dédit ainsi fait douter pour toujours de sa parole et ruine son propre crédit. Il n'y a pas de pays où l'opinion renoncera à tout crédit. S'il y a un tel

pays il ne compte déjà plus, puisqu'il a perdu tout titre à la confiance des tiers.

Serait-il possible qu'à un degré de civilisation comme le nôtre le contrôle mutuel de l'arbitrage fût moins actif et moins sérieux qu'il ne l'était chez les peuples primitifs ?

L'histoire rapporte que dans la vieille Irlande, où l'on pratiquait déjà l'arbitrage inter-tribal [1], ceux qui ne se soumettaient pas à la sentence se voyaient refuser l'assistance des *Brehons* qui déclaraient que ni Dieu ni hommes ne leur devaient plus rien. Cette déclaration libérait tous les débiteurs du réfractaire à qui personne ne pouvait désormais donner asile sans être tenu à son tour de la même obligation renforcée par une peine pécuniaire.

L'étude des progrès réalisés dans le domaine des rapports internationaux révèle que l'opinion, loin de s'être relâchée, tient au contraire la main avec plus d'énergie que jamais à l'adoucissement des mœurs militaires et des lois de la guerre. C'est à l'opinion que la France a dû l'égalité du service militaire et les réductions successives de sa durée. C'est à elle que le monde entier est redevable de l'institution de la Croix-Rouge et des multiples efforts tentés par les autorités publiques et par l'initiative privée pour l'organisation des secours aux blessés sur les champs de bataille, pour la neutralisation des établissements hospitaliers et pour l'immunité des ambulances et des aumôniers. Enfin c'est la pression de l'opinion qui a mis à l'ordre du jour de la diplomatie et de la Convention de La Haye l'interdiction des explosifs qu'on lance du haut des ballons, des projectiles qui répandent des va-

1. Henri Martin, *Etudes d'archéologie celtique*, p. 150.

peurs délétères, et des balles qui se recourbent ou s'aplatissent dans le corps humain, après avoir pénétré au fond des chairs.

Ce que l'opinion a déjà réalisé contre la guerre en faveur des sentiments de bienfaisance et d'humanité, elle peut, sans plus de peine, le réaliser en faveur du droit [1]. On en a eu un exemple digne de mémoire, lors de l'affaire du Luxembourg. Le 21 mars 1867, le roi de Hollande avait consenti à vendre à la France le Grand Duché du Luxembourg pour le prix de quatre-vingt-dix millions. Napoléon III tenait beaucoup à cette annexion qui devait compenser les récents échecs de sa politique extérieure. Il s'assura l'acquiescement tacite de la plupart des puissances, mais il comptait sans la protestation de Bismarck. Celui-ci déclara que le Luxembourg, qui avait fait partie de la Confédération germanique jusqu'en 1866 et dont la forteresse était encore occupée par une garnison prussienne, ne pouvait être incorporé au territoire français.

---

1. M. Léon Bourgeois, ancien président du conseil, l'exprimait très bien dans la lettre suivante, écrite le 28 novembre 1904, à l'occasion de la visite à Paris des représentants des parlements scandinaves.

« Au-dessus des gouvernements eux-mêmes, dit-il, une puissance » souveraine a pris naissance qui disposera bientôt des destinées du » monde.

» Il a toujours existé un penchant de l'opinion, mais on n'en» tendait par là qu'une force passagère et dont la direction variait » sans cesse selon les passions ou les intérêts du moment.

» Sa puissance nouvelle est née d'une toute autre origine, elle » doit porter un autre nom, c'est celui de la conscience universelle : » elle puise ses inspirations dans les principes mêmes de la morale » et du droit, elle en a la fixité et la force et c'est à eux qu'elle doit » sa constante et bienfaisante action ».

Les cartes étaient brouillées, aussi brouillées que pouvaient le désirer les diplomates et les militaires, et les relations entre la France et la Prusse s'envenimaient au point de rendre la guerre inévitable. C'est alors que des hommes pleins de sagesse, faisant entendre au milieu du désordre des paroles de justice et de raison, provoquèrent en faveur du règlement pacifique du conflit une opinion décisive. Le 26 avril 1867, M. G. d'Eichthal publiait dans *Le Temps* un vibrant appel où, mettant le doigt sur la plaie des démocraties trop serviles, il déclarait dès sa première phrase [1] : « Ce qui me semble le plus triste et le « plus grave *est le mutisme de l'opinion*, qui, en face « d'événements comme ceux qui se préparent, ne fait pas « entendre une protestation, ne laisse pas échapper un « de ces cris d'indignation et de douleur, qui dominent « les passions et réveillent les consciences. »

Cette opinion assoupie, veule, indifférente, résignée a tous les crimes et à toutes les oppressions, il fallait lui ouvrir les yeux, fixer son attention sur ses responsabilités et sur ses privilèges, la rendre consciente de son devoir et de son pouvoir. Dans ce but, M. d'Eichthal rappelait leur rôle à tous les éducateurs du peuple, à ceux qui ont charge d'affaires ou charge d'âmes, à ceux pour qui le droit n'est pas seulement une aspiration, mais une nécessité, parce que sans le droit il n'y a de sécurité ni pour leur vie, ni pour leurs biens, et il ajoutait :

« Nous avons en France, en Allemagne, dans toute « l'Europe, de nombreux ministres de la parole sacrée, « de nombreux interprètes de la sagesse profane ; nous

1. Voir sur cet historique, l'article publié par M. Frédéric Passy dans la *Grande Revue*, nº du 1ᵉʳ mai 1900.

« avons en France, en Allemagne, en Europe, un pape,
« des évêques, des prédicateurs, des pasteurs de toutes
« communautés ; nous avons des académiciens, des pro-
« fesseurs, des écrivains, des journalistes ; nous avons
« des industriels fort éclairés, fort intéressés au main-
« tien de la paix, et qui savent ce qu'il leur en coûterait
« si elle venait à être rompue ; nous avons d'innombra-
« bles ouvriers de la ville et de la campagne, conscients
« aujourd'hui et défenseurs de leurs droits, et qui savent
« que leur sang, plus que tout autre, et les larmes de
« leurs familles iraient détremper les champs de bataille.
« Que tous, donc, se réunissent dans une pensée vrai-
« ment religieuse et sainte, pour conjurer, s'il est pos-
« sible, le fléau qui nous menace tous ; qu'ils songent
« que si la vengeance est le plaisir des dieux, ce n'est
« qu'aux dieux qu'elle ne coûte rien, et que ce n'est pas
« à l'école de la violence que se fonde le régime de la
« paix, du droit et de la justice. »

Dans le même numéro du *Temps* paraissait une lettre de M. Frédéric Passy, dont l'apostolat international s'affirmait pour la première fois. « Qu'un cri s'élève, disait-
« il, assez fort pour être entendu de toutes les nations,
« et toutes les nations le répéteront d'une même voix. »
Et il ajoutait, par un argument *ad hominem* que Nefftzer, le rédacteur du *Temps*, eût la sagesse de comprendre :
« Puisque par une bonne fortune spéciale, votre journal
« paraît plus qu'aucun autre sympathique à l'Allemagne,
« en même temps que fidèle à la France, jetez-vous plus
« résolument qu'aucun autre entre les folles passions. »

Nefftzer répondit très prudemment, mais très sagement, par cette observation essentielle : « Pour qu'une
« telle manifestation n'avorte pas, il importe surtout que

« des voix allemandes s'empressent de répondre en grand « nombre à celles qui s'élèvent d'ici. Il faut que l'opinion « allemande se mette à l'unisson de l'opinion française. « Ce qui serait particulièrement désirable, c'est qu'elle « se prononçât de manière à imposer ou à faciliter une « concession au gouvernement prussien. »

Les voix allemandes répondirent. Par delà le Rhin on entendit les protestations contre la guerre des Liebig, des Schulz-Delitsch, des Altgeld et de tant d'autres. Et à ces appels, émanant des hommes les plus distingués de la bourgeoisie de l'époque, on vit se joindre la proclamation plus signifiante et plus réjouissante encore de l'association internationale des travailleurs. Cette proclamation, signée par Tolain, Fribourg et Varlin, commençait ainsi :

« Ouvriers de Berlin,

« Nous avons reçu avec joie votre salut pacifique : « comme vous, nous ne voulons que la paix et la liberté. « Comme citoyens, sans doute, nous aimons la mère-« patrie, mais quand l'esprit du passé essaie d'éterniser « les préjugés, quand les adorateurs de la force veulent « réveiller les haines nationales, ouvriers, nous n'oublie-« rons jamais que LE TRAVAIL, qui nous fait tous soli-« daires, ne peut se développer que par la paix et la « liberté. »

Et voici la phrase finale :

« Frères de Berlin ! Frères d'Allemagne ! C'est au nom « de la solidarité, invoquée par l'association internatio-« nale, que nous échangeons avec vous le salut pacifique « qui cimentera à nouveau l'alliance indissoluble des « travailleurs. »

On sait quel fut l'effet de cette poussée de l'opinion. Une conférence internationale fut réunie à Londres, et cette conférencé décida la neutralisation du Luxembourg. La France ne s'annexait donc pas ce grand duché, mais les Prussiens cesseraient d'y tenir garnison. Le lendemain de leur départ la forteresse devait être rasée.

Quelle preuve plus convaincante pouvions-nous fournir des garanties que la justice internationale doit trouver dans la conscience publique ?

Les sanctions morales qui s'étaient ainsi affirmées ne cherchèrent malheureusement pas à renouveler la preuve de leur puissance trois ans plus tard. La candidature d'un prince de Hohenzollern au trône d'Espagne était cependant un cas tout aussi susceptible de règlement amiable que l'annexion du Luxembourg. L'amour-propre de la France y était même beaucoup moins engagé. Si les calculs machiavéliques de Bismarck furent la cause déterminante de la guerre de 1870, les cris féroces de la foule en délire : *A Berlin ! A Berlin !* eurent leur part de responsabilité dans les événements. Une manifestation inverse des volontés populaires aurait pu exercer une influence décisive sur un gouvernement qui tirait plus de prestige du plébiscite que de la couronne impériale. L'opinion fut en faute. Mais une faute si chèrement expiée mérite tous les pardons.

Depuis 1870 l'importance du contrôle de l'opinion a été en croissant. Dans tous les pays il existe une presse influente. Dans presque tous les pays se dresse une tribune parlementaire. Montant de cette presse ou tombant de cette tribune, les impressions du public retentissent fortement, et leurs vibrations sonores, immédiatement répercutées par les multiples échos des agences, se trou-

vent transmises en quelques heures jusqu'aux coins les plus reculés du monde. Il se forme ainsi une opinion internationale qui tend à unifier les sentiments, sinon encore à solidariser les intérêts de tous ceux qui lisent ou qui pensent, et qui arrache à leur indifférence naturelle la foule de ceux qui n'ont ni lecture ni pensée, mais dont on force l'attention par les manchettes criardes des journaux, par l'obsession des clameurs de la rue, par l'alerte hebdomadaire des interpellations.

L'attention provoque la réflexion. L'information conduit à la critique. Depuis qu'on sait tout, on juge tout. On apprend qu'il se livre quelque part des batailles. Pourquoi des batailles ? Ou bien ce ne sont que des menaces de guerre ? Pourquoi des menaces de guerre ? Et si c'était un arbitrage inexécuté... Pourquoi un arbitrage inexécuté ?

L'opinion se pose d'abord ces questions à elle-même. Elle les pose ensuite aux gouvernements. Et elle exige une double réponse : la sienne et celle des gouvernements. La sienne qui ne doit dépendre que de la raison individuelle ; celle des gouvernements qui doit refléter la raison d'Etat.

Y a-t-il ou non antinomie entre les deux raisons et entre les deux réponses ? Le juste s'identifie-t-il avec l'utile ? L'argument le plus pur est-il l'argument le plus pratique ? Pas toujours à première vue. Car il y a l'intérêt du moment présent et celui de l'éternité ; l'intérêt d'un pays déterminé et celui du reste du monde ; le relatif et l'absolu. Et entre ces contingences contradictoires, les unes évidentes, les autres douteuses, les unes proches, les autres lointaines, l'opinion tourne et retourne, s'agite et hésite, conteste un jour la vérité et

la poursuit de plus belle le lendemain, mais reste finalement avide de certitude et de lumière, de liberté et de justice ; car il est écrit que qui cherche trouve, et il est impossible que les recherches d'une opinion tantôt inquiète et découragée, mais plus souvent enthousiaste et sûre de son fait, n'atteignent pas tôt ou tard leur objet éternel.

Et c'est pourquoi, malgré tant d'apparences contraires, nous croyons à la sanction finale de l'arbitrage par l'opinion. Nous croyons que l'esprit public, une fois instruit de ses prérogatives et de ses responsabilités, comprenant enfin que les solutions violentes ne sont jamais ni justes, ni utiles, et qu'il dépend de lui de faire respecter les solutions pacifiques, jettera d'un bout à l'autre du monde la grande clameur à laquelle rien ne résiste, et contraindra les réfractaires à s'incliner devant le droit.

Qu'on ne se laisse donc pas hypnotiser et paralyser — les deux choses n'en font qu'une — par les cas si nombreux où l'opinion est encore égarée en raison de l'incertitude qui plane sur tant de grands problèmes. L'opinion qui s'égare, ce n'est jamais d'ailleurs que l'opinion nationale, parce que trop d'influences corruptrices et mensongères pèsent encore sur elle. L'opinion internationale est beaucoup plus sûre de sa direction et de ses jugements, parce qu'elle est plus indépendante et qu'elle échappe aux passions trompeuses. Or, c'est sur elle et sur elle seule que nous comptons comme sanction.

L'opinion nationale des Anglais s'était égarée pendant la sombre époque de la guerre du Transvaal. Celle des Etats-Unis avait subi la même défaillance à l'heure des affaires de Cuba et des Philippines. On a vu ensuite celle du Japon au paroxisme de la folie. Mais dans toutes ces

circonstances, et dans d'autres encore, l'opinion internationale a-t-elle eu un seul instant d'incertitude ou d'erreur? Il y a eu des divergences de sympathies, mais il n'y a eu qu'un seul jugement. L'opinion internationale a bien pensé, elle s'est même bien exprimée. Son tort est de n'avoir pas agi, parce qu'elle n'a pas su agir. Après l'information, après le sens critique, après le jugement doit venir l'action. Nous demandons une opinion qui agisse.

Or, l'opinion internationale sera un jour capable d'agir. N'en a-t-on pas eu comme une preuve anticipée au cours de l'affaire Dreyfus, où l'opinion internationale a eu cette surprenante efficacité de faire revenir l'opinion nationale elle-même de ses erreurs et de ses entraînements, et cela par le seul effet d'une persuasion sans violence, par le seul prestige de la vérité mise en pleine lumière. Sans doute la majorité avait, pendant de longs mois, redouté toutes les preuves et préféré ne rien savoir. Des fautes individuelles avaient été commises ; personne n'en doutait. Mais, du fait de l'assentiment public, ces fautes individuelles étaient devenues des fautes nationales, et il semblait que l'aveu n'en fût pas possible sans une humiliation morale du pays qui en avait accepté la responsabilité. Mais l'opinion internationale veillait. Elle répétait que si une nation tout entière avait pris part à l'oppression d'un seul homme, la cause de cet homme devenait une cause nationale, et que le pays qui s'était ainsi solidarisé avec le crime ne pouvait se relever qu'en relevant sa victime. Or, cette voix de l'opinion internationale a été entendue, comprise et suivie en France, et ce sera, devant l'histoire, un des plus grands honneurs de la France que d'avoir su se rendre aussi promptement aux

appels de la Justice et de la Raison. Ni l'Angleterre, ni les Etats-Unis, dans des circonstances analogues, n'ont su reconquérir du jour au lendemain par un acte de probité politique, l'estime et la confiance de l'univers. La France seule a eu jusqu'ici ce mérite. Guidant le reste du monde, en cela comme en tant de choses, elle a donc l'avantage d'avoir fourni le premier exemple des vertus coercitives de l'opinion internationale. Une autre voix que celle du canon gronde donc dans le monde. Ceci tuera cela.

L'action de l'opinion internationale, aux yeux du plus grand nombre, paraît devoir être paralysée par ce fait que, si équitables que soient ses arrêts, si éloquentes que soient ses objurgations, elle ne pourra triompher pacifiquement qu'à la condition d'être suivie par l'opinion nationale du pays condamné. Or, malgré l'exemple encourageant de la France, à l'époque de l'affaire Dreyfus, on peut se demander si jamais l'opinion nationale d'un pays péserait sur son gouvernement pour contraindre celui-ci à exécuter volontairement un jugement arbitral qui lui serait défavorable. Si invraisemblable que cela puisse paraître, nous n'hésitons pas à répondre affirmativement à cette question. Nous ne voulons pas dire que tous les pays appuieront toujours l'exécution des arbitrages qui leur auront donné tort. Nous voulons simplement dire que ce résultat pourra se produire quelquefois, assez souvent pour que l'opinion puisse figurer en première ligne parmi les sanctions pacifiques.

En effet, quels que soient ses sentiments et ses ressentiments, l'opinion ne tarde pas à faire son compte, et à calculer ce que lui coûterait la résistance. Déclarer la guerre? C'était bon lorsqu'on n'avait devant soi qu'un

adversaire plus faible ou de force égale ? On se risquait alors au sort hasardeux des batailles. Une nation peut-elle courir la même chance lorsque devant elle se dresse non pas seulement l'Etat avec lequel elle s'est trouvée en litige, mais l'ensemble de tous les Etats, qui ont établi entre eux un lien de droit et qui ont un intérêt égal à faire respecter les décisions de la juridiction commune ? Et même en supposant que cet accord de tous les autres Etats n'existe pas ou ne se manifeste pas, le risque d'une guerre est-il à mettre en comparaison avec l'inconvénient souvent très léger d'un arbitrage désavantageux ?

Il n'y a jamais de honte à exécuter un jugement, même après avoir pris le temps de maudire ses juges. L'honneur national n'est donc pas en jeu. Et quant aux intérêts matériels, il faudrait une circonstance bien exceptionnelle pour que la sentence arbitrale les compromît à tel point qu'il y eût avantage à engager des hostilités. Et lorsque l'opinion aura évalué approximativement les frais d'une campagne, les vies humaines à sacrifier, les dépenses à subir, l'arrêt des transactions commerciales, la dévastation des villes et des campagnes, et, peut-être, après tous ces malheurs, le malheur plus grand encore d'une défaite, il est impossible que l'exécution pure et simple de la sentence ne lui paraisse pas préférable. En 1903-1904, le Canada a surmonté une véritable répugnance en s'inclinant devant l'arbitrage qui le privait d'une partie de ses côtes occidentales, avec leurs ports et leurs mines d'or. On peut tout espérer de l'opinion après un tel exemple. L'expérience des nations leur apprend chaque jour que les exigences du droit ne sont rien en comparaison de celles de la force brutale. Et

cette expérience détermine de leur part un prompt acquiescement aux jugements les plus rigoureux.

*
* *

N'est-il pas vrai que l'instabilité même de la conscience publique inspire un plus grand désir de mettre en œuvre, au profit de la justice, la promptitude de ses mouvements ? Là où toute parole a pour effet quelque revirement, faut-il renoncer à faire entendre les appels de la raison ? L'expérience n'a-t-elle pas, au contraire, prouvé, dans plus d'un cas, combien les résultats d'une enquête impartiale et claire s'impriment efficacement sur les imaginations ? Loin d'être aveugles, comme on l'a souvent prétendu, la plupart des hommes sont plutôt réduits au seul sens de la vue, et s'ils s'écartent de la vérité tant que celle-ci reste obscure, ils s'élancent vers elle dès qu'elle est devenue lumière. Or, ce sera le rôle de la cour d'arbitrage que de faire la lumière; toute question sera nécessairement élucidée avant d'être tranchée, et, en présence des clartés projetées sur les motifs comme sur les termes des conflits, on peut espérer que la droiture naturelle du monde saura se ressaisir.

L'opinion restât-elle égarée, il y aurait encore à compter, chez l'Etat même qui aurait perdu son procès, sur cette autre sanction morale que j'appellerai le sentiment des conséquences sociologiques de l'inobservation du droit. A côté de la préoccupation de l'avis des autres, se place en effet le souci instinctif de l'intérêt personnel. Or, les peuples se rendent compte de leur dépendance mutuelle aussi clairement que les individus; ils sentent que si la fraternité n'est qu'un sentiment dont les méchants peuvent se défaire, la solidarité est un fait auquel

nul ne peut échapper, et que la première conséquence de cette solidarité est la réciprocité du mal plus encore que la réciprocité du bien. Celui qui s'est montré généreux n'est pas toujours sûr de récolter la reconnaissance, mais celui qui a mal agi est toujours payé de retour. Les Etats sont moins assurés de l'impunité que personne, car ils subsistent assez longtemps pour subir les conséquences de leurs actes. Un professeur de Berne, M. Kebedgy [1], cite à l'appui de cette constatation un piquant mot de Ranke. Thiers avait demandé, après le 4 septembre 1870, à qui les Allemands faisaient la guerre, puisque l'Empire n'était plus. Et Ranke répondit : « A Louis XIV. » Il aurait pu ajouter : « Et à Napoléon Ier. » Et Thiers de son côté eût pu répliquer que si les générations successives sont aussi solidaires les unes des autres que les générations contemporaines, il y avait plus d'une chance pour que l'Allemagne expiât quelque jour ses violences de 1870 aussi cruellement que la France allait expier les fautes de ses gouvernements antérieurs. Car, tôt ou tard, tout se paie, et c'est dans la mesure où les peuples deviendront pleinement conscients de cette inéluctable loi, qu'ils s'empresseront d'exécuter volontairement les jugements rendus en leur cause.

* * *

Mais sous quelle forme l'opinion à laquelle nous faisons appel pourra-t-elle s'exprimer? Il n'y a pas d'opinion muette. Les peuples, qui ne parlent pas, ne pensent pas. Pour que l'opinion soit écoutée, il faut, avant tout,

(1) *Contribution à l'étude de la sanction du Droit international.* (*Revue de droit international et de Législation comparée*, année 1897).

qu'elle soit entendue. La liberté de la parole est donc la condition de la souveraineté de l'opinion. Dans des pays comme la France, l'Angleterre, la Suisse ou les Etats-Unis, l'opinion est quelquefois faussée. Quand il le faut elle est réprimée, mais rarement on l'opprime et jamais on ne la supprime. La presse jouit d'une indépendance sans limites. N'importe qui peut écrire n'importe quoi. Et les journaux naissent et renaissent sans connaître d'autres obstacles que celui qui résulte de l'indifférence du public, où la satiété a d'ailleurs plus de part que l'hostilité. Le pétitionnement est également libre, et sous les ministères les moins favorables le mouvement pacifique a pu largement en user. La liberté de réunion a permis aux sociétés de la paix d'organiser en Angleterre des meetings contre la guerre du Transvaal à l'heure où le jingoïsme gouvernemental était le plus intense. M. Stead n'a jamais eu lieu de craindre que Chamberlain ne lui ferme la bouche. Et, par dessus toutes ces franchises, s'élève la liberté de tout dire ou de tout faire dire à la tribune du Parlement. Par voie de discours, d'amendements, de questions et d'interpellations, la critique de la guerre reste toujours possible. Il y a une flagellation publique qui menace, dans toutes les enceintes parlementaires, ceux qui résisteraient à une sentence arbitrale, et comme les annales des parlements sont les annales de l'histoire, les protestations soulevées par une telle résistance livreraient le ministre réfractaire au jugement des générations futures dont la critique est plus redoutable que celle de la génération présente pour quiconque tient à la durée de son nom et de sa gloire.

Ces libertés n'existent pourtant que dans quelques pays : elles sont à peine soupçonnées dans certaines mo-

narchies. On soupire après elles sans oser prononcer leur nom en Russie et en Turquie. Cette inégalité dans la condition politique des divers peuples qui ont adhéré à la convention de La Haye pèse comme une entrave sur les sanctions morales de l'arbitrage. Quelques-uns, par un excès de logique, ont cru qu'il fallait inscrire au programme du parti pacifiste la revendication des libertés publiques pour les peuples qui n'en jouissent pas encore. La conversion de tous les Etats au régime constitutionnel apparaît ainsi comme la condition de la substitution de l'arbitrage à la guerre.

Kant a été le premier à représenter la constitution républicaine de tous les Etats comme la condition nécessaire d'une « pacification permanente », et il indique très nettement que si l'opinion peut s'exprimer librement elle aura les meilleures raisons pour être favorable à la paix. « Décréter la guerre, dit-il, n'est-ce pas, pour des « citoyens, décréter contre eux-mêmes toutes les cala« mités de la guerre. Certes, l'on se gardera bien de « précipiter une entreprise aussi hasardeuse [1]. »

Depuis Kant cependant, la plupart des pacifistes ont cherché à affranchir la cause de l'arbitrage de toute considération d'ordre constitutionnel. Les sociétés de la paix déclarent volontiers que leur œuvre est indépendante de toute théorie politique [2]. Néanmoins, une de ces sociétés, et non la moindre [3], fait figurer en tête de son programme un certain nombre de postulats tels que

1. Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, seconde section, premier article définitif.

2. Voir, par exemple, les statuts de l'*Association de la paix par le droit*, art. IV.

3. La Ligue internationale de la paix et de la liberté.

la liberté de penser, de parler, de publier, de se réunir, la liberté de coalition et d'association, etc. Si ces postulats priment, sur le programme d'une société pacifique, la négation du droit de guerre, c'est manifestement parce qu'on les considère comme devant précéder, dans l'ordre des temps comme dans l'ordre des statuts, l'avènement de l'ère sans violence.

Si rigoureusement logique que puisse être ce point de vue, nous osons espérer que la sanction des jugements arbitraux pourra être assurée avant l'heure incertaine de l'émancipation intérieure de tous les peuples. Ce serait à désespérer de la cause de la paix, s'il fallait attendre quinze ou vingt révolutions dans des pays divers avant de la voir triompher. D'ailleurs, l'initiative du Tzar, en 1898, nous a prouvé que le gouvernement le plus retardataire au point de vue constitutionnel peut devancer tous les autres au point de vue de l'établissement d'un ordre juridique entre les nations.

Aussi, malgré notre prédilection pour les libertés publiques, c'est par une autre voix que celle de la presse et des parlements que nous voudrions permettre à l'opinion internationale de s'exprimer. A Rome, ce n'était pas la liberté politique, si intense fût-elle, qui garantissait le contrôle de l'opinion sur les mœurs. C'était le collège des censeurs. Lorsque certains engagements, reposant sur la bonne foi des parties, avaient été violés sans qu'aucune sanction légale pût être appliquée, la note infamante des censeurs intervenait et le citoyen infidèle fléchissait sous la réprobation publique. Il faudrait de même créer entre les Etats un régime de censure morale pour flétrir les manquements gouvernementaux à la bonne foi.

Cette censure pourrait être exercée soit par les gouvernements étrangers au conflit, soit par un corps spécial. De là deux solutions : l'une officielle, l'autre officieuse :

En faveur de la première solution on peut citer le projet déposé par les délégués du Mexique à la conférence pan-américaine de Mexico en 1901. Ce projet contenait des articles ainsi conçus [1]:

Art. 19, § 2. — « La nation qui, pour une cause quel-« conque, refuserait de s'y conformer *(à la sentence)* « avec respect, serait sujette *à la censure des nations* « *étrangères au conflit.*

« Art. 20. — *La censure* revêtira la forme d'une décla-« ration officielle et publique de réprobation signée con-« jointement ou séparément par toutes les (ou par la « majorité des) nations étrangères au conflit. »

Ce premier mode de censure offre quelques inconvénients. Il exige une certaine initiative de la part des gouvernements qui redouteront toujours les conséquences politiques d'un acte de réprobation visant une autre nation. Et plus d'un gouvernement se sentira gêné dans la manifestation de son opinion par les intérêts commerciaux ou par les engagements diplomatiques qui le lient à l'Etat réfractaire. Intervenir pacifiquement, participer à un acte de rétorsion ou de représaille, pratiquer une saisie, c'est facile ; on s'y laisse aller sans craindre une rupture ouverte et complète. Mais blâmer et surtout blâmer publiquement et officiellement, cela donne à réfléchir, et l'on sait combien se prolongent les réflexions

1. Voir Alexandre André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, p. 163.

des gouvernements sur de tels sujets. Gladstone a osé traiter le Sultan de *grand assassin* à propos des affaires d'Arménie ; mais il n'était plus ministre lorsqu'il a employé ce qualificatif. Par contre, l'Empereur d'Allemagne, sur qui pesait le poids des responsabilités publiques, n'a pas hésité à témoigner la plus vive amitié à l'homme rouge de Constantinople, tout en éprouvant peut-être pour lui la même répulsion que Gladstone. Il serait donc illusoire de confier l'exercice de la censure aux gouvernements.

Reste la solution officieuse.

Verra-t-on jamais se constituer un collège international de censeurs ? Rien ne serait plus utile.

Il y a d'autres groupements que les corps politiques. Il y a les corps savants, dont plusieurs ont une constitution internationale leur *donnant* qualité pour exprimer une opinion internationale ; il y a les universités ; il y a les académies, composées des personnalités les plus instruites et les plus indépendantes de tous les pays. C'est leur voix qui peut le mieux exprimer l'opinion et formuler la censure. N'est-il pas certain qu'au moment de l'affaire Dreyfus, si l'opinion a pu exercer une action décisive, c'est parce qu'elle a eu pour interprètes toutes les forces intellectuelles du monde ?

Le suffrage universel a, au point de vue de la manifestation de l'opinion, une infériorité regrettable, en ce sens qu'il ne peut s'exprimer que lorsqu'on le consulte, et sauf dans les cas de plébiscite ou de referendum, on ne le consulte que sur le choix d'un homme, jamais sur le choix d'une idée. Au contraire, les compagnies de savants, les assemblées des penseurs, les sociétés de propagande peuvent parler sans qu'on les questionne,

en temps et hors de temps. Qu'elles parlent donc, et que de leurs voix unanimes s'élève une juste clameur chaque fois que le droit est violé sur un point quelconque du globe. Zola, Tolstoï, Bjornson, Stead, Duclaux, Anatole France, n'aurez-vous pas toujours des disciples clairvoyants et impartiaux, courageux et libres, pour crier d'un bout à l'autre du monde l'indignation des consciences révoltées? Et qui bravera cette censure ?

§ 2. — Le respect de la parole donnée.

De même que, dans l'ordre des sanctions laïques, le contrôle de l'opinion fait pendant au contrôle de l'Eglise, la garantie de la parole donnée correspond à celle du serment. Ce n'est pas, quoiqu'en pensent les sceptiques, la moins sérieuse des sanctions du droit international. Aristote l'avait déjà pressenti lorsqu'il écrivait : « Supprimez la bonne foi ; tout commerce entre les « hommes est anéanti [1]. » Et à Rome, la statue de la Bonne Foi fut placée à côté de celle de Jupiter. C'était plus qu'un symbole.

Il y a, en effet, dans l'exécution volontaire des conventions un double élément qu'il faut savoir distinguer: il y a le respect des autres et il y a le respect de soi-même. Le respect des autres résulte des égards témoignés à l'opinion internationale dont nous avons déjà parlé. Le respect de soi-même dépend d'un retour subjectif sur ses obligations personnelles; du désir de ne se soustraire en rien aux règles du droit commun dont on veut vivre; de la préoccupation de rester fidèle à sa propre parole même en dehors de toute invocation ou de toute crainte

1. *Rhétorique à Théodoctès*, liv. I, ch. XV.

religieuse. Les nations n'échappent pas plus facilement que les individus à ces scrupules qui forment le fond de la conscience publique. On peut en citer des preuves classiques.

Lorsque Régulus, qui avait été fait prisonnier à Tunis par Xantippe, eût reçu des Carthaginois une liberté conditionnelle, afin de se rendre à Rome et de demander au Sénat l'échange des prisonniers, il accomplit fidèlement sa mission. Mais du moment que le Sénat, suivant d'ailleurs son propre avis, ne relâcha pas les prisonniers carthaginois, Régulus estima qu'il ne pouvait rester libre lui-même, et fidèle à la parole donnée, il revint à Carthage se livrer au supplice. C'était du respect de soi-même. C'était de l'abnégation patriotique loyalement mise au service de la règle internationale.

Dira-t-on qu'il n'y a eu dans cet exemple classique que l'effet d'un héroïsme particulier, d'une noblesse d'âme exceptionnelle ? Non ; il faut y voir aussi l'indice d'un scrupule national que le Sénat lui-même éprouva en d'autres circonstances, notamment lorsqu'il remit à son redoutable ennemi Pyrrhus le traître qui avait proposé d'empoisonner celui-ci.

Nous ne sommes aujourd'hui ni meilleurs ni pires que les Romains. L'Angleterre a plusieurs fois promis d'évacuer l'Egypte, sans songer une seule fois à tenir sa promesse. Pour se disculper, elle pourrait dire que les Romains eux aussi, malgré les exemples précités, ont violé quelquefois leur parole, notamment dans l'affaire des Fourches Caudines [1], où leur Sénat refusa de ratifier les engagements pris par l'ennemi envers les Samnites,

1. Voir plus haut, p. 12.

pour cette seule raison qu'il n'y avait pas eu de serment religieux. Néanmoins, quelle que soit la fréquence du mensonge, le mépris qu'on lui témoigne indique l'estime où l'on tient les engagements d'honneur.

Dans les temps modernes, ce sont les Quakers qui ont le mieux mis d'accord la doctrine et l'exemple. On sait que cette secte, dont la foi est plus active, plus sincère et plus conséquente que celle de toute autre confession, répudie la tromperie dans les rapports internationaux aussi bien que dans les transactions privées. Suivant sa formule, empruntée au langage de Jésus-Christ [1], le *oui* doit être *oui*, le *non* doit être *non*. Ses membres ne prêtent jamais serment, mais ils ne mentent jamais, et quiconque a traité avec eux sait que leurs moindres promesses sont toujours scrupuleusement tenues. Or, le mérite des Quakers, qui ont quelquefois rempli les fonctions publiques les plus élevées, a été de savoir faire adopter leurs principes de véracité et de fidélité à la parole donnée dans les transactions internationales auxquelles ils ont concouru.

Lorsque William Penn, qui avait établi son gouvernement colonial sur des principes exclusivement pacifiques, eut à traiter avec les Lenni-Lénapé, il réussit à les convaincre si bien de sa sincérité personnelle et de l'avantage qu'ils trouveraient à être sincères eux-mêmes, que la convention qu'il conclut avec eux fut respectée à la lettre par toute leur tribu aussi bien que par lui-même. Et cependant les promesses échangées n'avaient été appuyées d'aucun serment. Voltaire, qui n'avait pas une confiance exagérée dans la bonne foi des hommes, s'est

1. Evangile selon Mathieu, ch. V, vers. 37.

plu à déclarer, en parlant de cette convention, que le seul traité qui n'aît jamais été violé avait été celui que personne n'avait juré d'observer [1]. Que s'était-il passé? William Penn s'était borné à parler aux Indiens le langage de la droiture et de la raison [2]. Il s'était présenté à eux non pas en conquérant, mais en ami. Il leur avait demandé, pour y jeter les fondements de Philadelphie, un terrain qu'ils occupaient improductivement. Il n'aurait pas eu grand'peine à le leur ravir par la force, mais il déclara qu'il considérait que cet emplacement appartenait *jure gentium* [3] aux indigènes et qu'il n'en prendrait pas un seul arpent sans leur en avoir payé la valeur. Ayant conclu dans ces sentiments son marché avec les Peaux-Rouges, William Penn leur avait fait signer en outre un *traité d'amitié*. Aux termes de cet acte les contractants s'engageaient « à ne jamais se faire aucun tort « les uns aux autres, à ne jamais croire les faux rap- « ports qui pourraient être colportés sur les uns ou sur « les autres, à vivre en bon voisinage, portes ouvertes et « routes libres, et, dans le cas où une offense serait com- « mise, à n'en jamais tirer vengeance individuellement, « mais à en référer à douze hommes choisis qui fixe- « raient les responsabilités [4]. »

Or, il est constant que cet engagement fut si loyale-

---

1. *Dictionnaire philosophique*. V. Quaker.

2. Voir *La colonisation ; essai de doctrine pacifiste*, par Jacques Dumas, p. 51 et s.

3. Il paraît évident que, dans l'esprit de Penn, le *jus gentium*, signifiait non pas le droit *international*, tel qu'il résulte des traités et des mœurs, mais tout simplement le droit *naturel* qui est antérieur à tout traité et dont le droit d'*occupation* est l'article essentiel.

4. *La colonisation, loc. cit.*, p. 59.

ment tenu que pendant des années il n'y eut pas un seul meurtre dans la colonie. Malgré leur goût instinctif pour le *tomahawk* et le couteau à scalper, les Lenni-Lénapé respectèrent absolument les compagnons et les adeptes de William Penn, et lorsque, quarante ans plus tard, un premier homicide fut commis, il eut pour auteur un blanc et pour victime un Peau-Rouge. N'est-ce pas la preuve que le respect de la parole donnée peut s'imposer, même sans formule de serment, aux populations les plus primitives ?

De nos jours, où la mauvaise foi est cependant si répandue dans toutes les classes de la société, les engagements d'honneur sont encore les mieux respectés, et une convention conclue sous cette seule garantie est mieux sanctionnée que si elle avait pour appui toutes les voies d'exécution du code de procédure. Le joueur, qui laisse protester les traites de ses fournisseurs, au risque de voir procéder à la saisie et à la vente de ses biens, paie jusqu'au dernier centime des dettes de jeu qui ne sont pas obligatoires. Les avocats, qui n'ont pas d'action pour le recouvrement de leurs honoraires, ont moins de clients en retard que n'importe quel commerçant muni de titres exécutoires. On manque le rendez-vous d'affaires le plus avantageux, mais on est exact à l'heure fixée pour un duel où l'on va follement exposer sa vie.

Il y a donc une sûreté inhérente à la parole d'honneur, et c'est en considération de cette observation psychologique que beaucoup de pacifistes ont proposé l'insertion d'un engagement d'honneur dans les compromis internationaux. Dans sa formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations, M. Charles Lemonnier a fait figu-

rer une clause finale [1] ainsi conçue : « Les deux parties « engagent leur honneur [2] à exécuter fidèlement et en « toutes ses dispositions le traité qui précède. »

M. Emile Arnaud, qui a remplacé M. Charles Lemonnier comme président de la Ligue internationale de la Paix et de la Liberté, a fait à son tour un projet modèle où figure un article 6 ainsi conçu : « Chacune des parties « s'engage à observer et à exécuter loyalement cette « sentence. Les parties pourront, par une clause spé- « ciale du compromis, donner aux arbitres le pouvoir et « les moyens de sanctionner leur sentence. » Ce nouveau projet prévoit donc l'éventualité d'autres sanctions qu'il laisse aux arbitres le soin de déterminer. En cela le projet a peut-être tort, puisqu'il n'appartient pas au juge de pourvoir personnellement à l'exécution de ses sentences. Mais le fait à retenir c'est que l'engagement d'honneur garde le pas, sans grand'peine du reste, sur les sanctions que M. Arnaud sous-entend en second lieu.

Le 24 juillet 1883, le conseil fédéral de la République Helvétique avait adopté un projet de traité d'arbitrage [3] à conclure entre la Suisse et les Etats-Unis. L'article 5 de ce projet stipulait que « chacun des Etats contrac- « tants s'engage à observer et à exécuter loyalement la « sentence arbitrale. »

1. Article 12 du projet.

2. M. Mérillon disait, le 16 octobre 1897, dans son discours de rentrée à la Cour d'appel de Paris (page 35) : « Un Etat qui, après » avoir sollicité le jugement de la Cour internationale, se refuserait » à exécuter la sentence, parce qu'elle lui serait défavorable, serait » déshonoré et mis au ban des nations ».

3. Voir le texte dans le recueil d'Evans Darby, *International tribunals*, 4e édition, p. 379.

Plus frappante encore est la rédaction adoptée par la Conférence interparlementaire dans sa sixième session, tenue à Bruxelles, en 1895 [1]. Elle est ainsi conçue : « L'exécution des décisions de la Cour est confiée *à* « *l'honneur et à la bonne foi* des Etats en litige. La Cour « fera application des conventions des parties qui, dans « un compromis, lui auraient donné les moyens de sanc- « tionner pacifiquement ses décisions. »

L'année précédente, à Anvers, le sixième Congrès de la Paix avait adopté un code de l'arbitrage international dans l'article 47 duquel on lit : « L'exécution de la sen- « tence est en principe abandonnée à la bonne foi des « nations litigantes [2]. »

Or, ce qu'il y a de plus frappant, c'est que cette sanction en apparence si platonique est entrée dans le domaine de la réalité, et qu'après l'avoir vue figurer dans tant de projets qui provoquent le sourire des gens pratiques, on la retrouve dans le traité permanent signé le 23 juillet 1898 entre l'Italie et la République Argentine [3]. Article 13 : « *La sentenza e inappellabile, e la sua esecu-* « *zione e affidata all' onore delle nazioni firmatarie di* « *questo patto.* » L'honneur de la nation, *onore delle nazioni*, est donc la seule garantie offerte.

Il est piquant d'observer que, dans les nombreux traités d'arbitrage intervenus depuis le mois d'octobre 1903 jusqu'à ce jour, cette garantie, pourtant bien laïque, a été supprimée et qu'on ne lui a substitué aucune autre sanction. C'est là une grave lacune, qui rend les traités les plus récents moins complets dans leur texte, sinon

1. Evans Darby, *loc. cit*., p. 519.
2. Evans Darby, *loc. cit.*, p. 465.
3. Evans Darby, *loc. cit.*, p. 408.

moins efficaces dans leurs résultats, que le traité Italo-Argentin. La garantie de l'honneur domine cependant, à titre de sanction non écrite, ces nouveaux traités aussi bien que les autres, et on peut leur appliquer la parole de Michel Revon [1]: « Avant de se déshonorer par le refus d'obéir à une sentence librement demandée..... un peuple saura bien réfléchir. » Dira-t-on qu'on n'est lié par l'honneur qu'envers les gens d'honneur et qu'une nation aura le droit d'être de mauvaise foi dans ses rapports judiciaires comme dans ses rapports politiques avec un adversaire dont la sincérité est douteuse ? Ce serait répéter le mot classique d'Atrée : « Je ne lui ai pas donné ma foi, car je ne donne pas ma foi à qui n'en a point. » A cette parole nous préférons celle que Gladstone répétait si volontiers : « La méfiance engendre la méfiance, et la confiance engendre la confiance. » Sans doute, la mauvaise foi est fort répandue dans le monde, mais elle règne surtout entre ceux qui se méfient les uns des autres. Les gens les plus malhonnêtes respectent tous les engagements basés sur la confiance mutuelle. Les associations de malfaiteurs sont celles où les promesses sont le mieux tenues, et il n'est point nécessaire d'attendre la moralisation complète du monde pour obtenir que la sanction de l'honneur produise son effet. Ceux qui contestent la nécessité des sanctions, sous prétexte qu'aucune sentence arbitrale ne serait demeurée sans exécution jusqu'ici, reconnaîtront que le peuple le plus enclin aux actes de pillage ou de conquête se montre le plus respectueux des actes où il a engagé sa foi.

1. *Loc. cit.*, p. 495.

TROISIEME PARTIE

LES SANCTIONS MATÉRIELLES ET DIPLOMATIQUES

La force n'est pas nécessairement meurtrière. Le monde est plein d'énergies latentes qui, tout en se dégageant de la matière, concourent à la protection et au développement de la vie. A l'aide du fer et du bois les hommes construisent des machines capables de beaucoup de mal, mais susceptibles cependant d'être employées aux œuvres les plus utiles. Un simple jet de vapeur, la volatilisation d'une parcelle de poudre, la circulation d'un courant électrique, le dégagement d'un gaz, peuvent produire en un instant la brûlure, l'explosion, l'asphyxie, les formes les plus cruelles de la destruction et de la mort. Ces forces sont cependant les auxiliaires les plus précieux de l'humanité. L'industrie leur doit toute sa puissance, et chacun bénéficie de leurs multiples emplois. C'est grâce à elles que la faiblesse humaine peut s'attaquer victorieusement aux résistances de la nature.

Ce n'est donc pas la force qui est mauvaise en elle-même ; ce sont les emplois, certains emplois qu'on en peut faire. Cette observation se vérifie dans le domaine du droit international. Il serait faux de croire que la guerre soit la seule sanction matérielle. A côté de cette application brutale de la force, il y a d'autres sanctions

matérielles qui s'exercent sur les biens sans les détruire, et sur les personnes sans porter atteinte à leur vie. N'est-il pas vrai qu'il y a une puissance coactive qui résulte de la simple intimidation ? Que de forteresses sont gardées par des sentinelles qui restent toujours l'arme au pied ! Dans toutes les villes la police intérieure est exercée par des agents qui ont comme consigne essentielle de ne jamais mettre sabre au clair. On leur donne le nom caractéristique de gardiens de la paix. Dans le domaine des relations internationales il peut y avoir également des démonstrations pacifiques de la force pour la sauvegarde des traités et pour la sanction des arbitrages. Peut-être ces démonstrations seront-elles insuffisantes dans quelques cas extrêmes. Il suffit qu'elles soient efficaces dans la pratique habituelle de la diplomatie pour qu'une mention spéciale leur soit due. Depuis quelques années les nations ont fait d'elles-mêmes, sans le secours d'aucun conseil doctrinal, l'heureuse expérience des blocus pacifiques. De tous temps, elles ont pratiqué sans déclaration de guerre la rétorsion et les représailles. Par le seul organe de leurs ambassadeurs elles interviennent les unes auprès des autres pour obtenir par la persuasion ce qu'elles demanderaient vainement aux armes. Considérons l'aspect pacifiste de ces diverses sanctions.

CHAPITRE PREMIER

De l'aspect pacifiste du droit d'intervention

A première vue, il semble que le droit d'intervention soit une sanction aussi peu pacifique que la guerre elle-même. L'histoire nous montre surtout l'exercice de ce droit sous la forme d'ingérences abusives dans les affaires intérieures d'autres Etats, et même lorsque ces ingérences ont pris pour prétexte la répression d'un mouvement insurrectionnel, la lutte contre la tyrannie ou la sauvegarde d'une religion persécutée, leur mobile secret, sinon toujours leur résultat final, a été de favoriser l'extension territoriale ou la prépondérance diplomatique de la puissance intervenante.

Lorsque Napoléon III est intervenu au Mexique, de 1861 à 1867, pour y remplacer le régime républicain par une monarchie impériale, il est clair que son principal but était, comme l'indiquait d'ailleurs la lettre adressée, le 3 juillet 1862, par l'Empereur au général Forey, d'accroître l'influence de la France au moyen de l'établissement d'un gouvernement sympathique à ses intérêts. C'était une expédition militaire dans un but exclusivement national. En un mot, c'était une guerre, rien de moins et rien de plus. Il y a un fait qui met en évidence le caractère belliqueux de cette intervention. L'Angleterre et l'Espagne s'étaient associées aux premières démarches de la France, alors qu'il s'agissait

d'obtenir le paiement d'indemnités dûes à des nationaux et l'exécution de divers autres engagements financiers. Les trois puissances avaient signé à cet effet la convention du 30 octobre 1861, qui stipulait qu'on ne chercherait pas à porter atteinte *au droit de la nation mexicaine de déterminer la forme du gouvernement qu'elle juge la plus convenable à ses intérêts*[1]. Or, malgré cette réserve formelle, et alors que l'Angleterre et l'Espagne, satisfaites des préliminaires d'arrangement signés à la Soledad, se retiraient de la lutte, Napoléon III continua les hostilités dans l'unique but de mettre sur le trône l'archiduc Maximilien. On connaît d'ailleurs l'échec final de cette triste aventure qui, commencée par la prise de Puebla, finit honteusement par l'évacuation de Mexico, la catastrophe de Queretaro et l'exécution de l'empereur improvisé.

L'exemple de cette affaire de Mexico, qu'on a souvent appelée *la plus grande pensée du règne de Napoléon III*, méritait d'être cité comme une preuve du caractère injuste et désastreux de la politique d'intervention. On pourrait rappeler un nombre infini de cas du même genre, surtout en étudiant l'histoire du troisième Empire. Napoléon III fut peut-être de tous les souverains de l'Europe celui qui chercha le plus constamment à se mêler de ce qui ne le regardait pas. S'il a conduit la France à Sedan et à Metz, n'est-ce pas pour avoir voulu intervenir dans les affaires intérieures de l'Espagne en empêchant les Cortès constituantes d'offrir la couronne d'abord au duc de Montpensier, et puis au prince de Hohenzollern ?

1. Calvo, *loc. cit.*, t. I, § 196.

Si l'on remonte à des temps plus anciens, n'est-il pas certain que les guerres les plus sanguinaires des XVIe et XVIIe siècles avaient été motivées par les interventions de Charles Quint et de Philippe II en faveur du parti catholique dans les Etats où la Réforme paraissait victorieuse? Et à la fin du XVIIIe siècle, comme au commencement du XIXe, la plupart des expéditions militaires n'ont-elles pas eu pour cause l'immixtion des rois dans le gouvernement des peuples qui cherchaient à se donner des institutions libérales ?

Le fait est si certain que la Révolution, qui ne cessa pourtant d'intervenir au nom de la liberté, tout comme les coalitions intervenaient au nom du droit divin, proclama à plusieurs reprises le principe de non-intervention. Et l'Angleterre formula à son tour le même principe, dans la langue diplomatique qui lui est particulière, lors de la fameuse déclaration de lord Castlereagh, le 19 janvier 1821 [1]. De leur côté les Etats-Unis ont prétendu se rallier à la même politique par leur doctrine de Monroë, promulguée pour la première fois le 2 décembre 1823, et si souvent élargie ou rétrécie depuis au gré des circonstances. En réalité, l'Angleterre et la Grande République américaine, pareilles en cela à la Révolution française, ne sont jamais autant intervenues dans les affaires des autres que depuis qu'elles ont adopté le principe de non-intervention.

*
* *

1. Tout en affirmant le principe de non intervention, l'Angleterre se réservait expressément d'intervenir chaque fois que l'exigeraient ses intérêts dont elle a toujours prétendu être seule juge.

En y regardant de près on arrive pourtant à se demander si cette politique d'intervention, dont aucun gouvernement ne sait se défendre, ne produit réellement que de mauvais effets; — si elle n'aurait pas un aspect pacifiste, — et si, en la considérant comme un mal incurable, on ne pourrait pas l'utiliser comme sanction des arbitrages internationaux.

Considérée au point de vue historique, la justice nationale n'est pas autre chose que la substitution de la vengeance sociale à la vengeance individuelle. D'après le même point de vue, la justice internationale ne consiste-t-elle pas dans la substitution graduelle des interventions collectives aux interventions particulières ?

Il y a, en faveur de cette conception du droit d'intervention, un argument d'ordre théorique et un argument d'ordre historique à invoquer.

I. Argument théorique. — La plupart des théoriciens du droit international se sont prononcés contre la politique d'intervention [1]. Mais tous l'ont fait avec une ré-

1. Kant, dans son *Projet de paix perpétuelle*, se prononce formellement contre la politique d'intervention (section I, § 5), mais il n'y parle que de l'ingérence violente : « Aucun Etat, dit-il, ne doit s'ingérer *de force*.. .. » Cette restriction permet de croire que Kant n'aurait pas condamné l'intervention pacifique que nous préconisons. Nous en trouvons la preuve dans un autre écrit de Kant, que l'on cite très rarement, mais qui a été traduit par Littré dans son livre sur *Auguste Comte et la philosophie positive*. Cet écrit est intitulé : *Idée d'une histoire universelle au point de vue de l'humanité*. Kant y disait : « Chaque ébranlement en un point se fait sentir à tous les Etats voisins... Si bien que les voisins, pressés par leur propre danger, s'offrent, quoique sans autorité légale, pour arbitres, et, de la sorte, préparent tout pour la formation d'un grand corps sans modèle dans le passé » (p. 65 de l'ouvrage de Littré.)

Le Congrès de la paix tenu à Londres, pendant l'exposition de 1851, s'est prononcé contre toute intervention *par la force des armes*

serve qui justifierait l'intervention collective d'un groupe d'Etats pour l'exécution d'une sentence arbitrale. La règle doctrinale la plus généralement adoptée par les auteurs décide en effet que, si absolues que soient la souveraineté et l'indépendance d'un Etat, il ne peut lui être permis d'apporter à son droit public interne des modifications susceptibles de compromettre la sécurité de ses voisins, par exemple en rendant libres chez lui l'anarchie et la propagande par le fait, ou en laissant circuler des bandes armées sur ses frontières. Et, si telle est la vérité, comment tolérerait-on qu'un Etat puisse, en résistant à l'exécution d'une sentence arbitrale, mettre en péril le prestige et l'autorité de la juridiction commune, et compromettre jusqu'au respect de la chose jugée d'où dépend la sauvegarde des droits de chacun ? Heffter [1], qui est un des principaux adversaires du droit d'intervention, l'admet cependant lorsqu'il s'agit d'empêcher un Etat de porter préjudice aux droits légitimes d'un voisin ou de se livrer à des actes attentatoires à la sécurité des autres Etats. Or, l'inexécution de la sentence arbitrale porte préjudice au droit légitime de l'Etat en faveur de qui la sentence a été rendue, et elle atteint indirectement la sécurité de tous les Etats, dont le recours à l'arbitrage est la loi commune en cas de conflit. Donc, même dans la théorie de ce jurisconsulte, l'intervention serait admissible.

---

ou par la voie de menaces (3e résolution). A cette époque, l'intervention n'était qu'un prétexte de guerre et de conquête. Son aspect se modifie du tout au tout, lorsqu'elle est à la fois pacifique et désintéressée.

1. *Droit international public de l'Europe*, édit. Jules Bergson, § 44 à 46.

Elle serait également admissible dans la théorie de Vattel [1], qui limite l'immixtion au cas où elle découle d'une obligation conventionnelle. Dès l'instant, en effet, qu'il y a un arbitrage, c'est qu'il y a eu auparavant convention d'arbitrage. Peut-être l'Etat qui résiste se trouve-t-il lié par un traité général d'arbitrage. Il est, en tous cas, lié par le compromis qui a déterminé les points du litige et fixé le choix des arbitres, le lieu et la date de leur réunion. Ce compromis équivaut à une sorte de *litis contestatio* qui affecte le *droit* déduit en justice, transformant la revendication territoriale ou la réclamation d'indemnité en un simple droit à être jugé avec l'obligation corrélative d'accepter le jugement. Or, ce compromis, cette *litis contestatio*, cette convention antérieure, justifient manifestement l'intervention, en lui ôtant tout caractère arbitraire, en lui donnant un caractère conventionnel et en restreignant ses effets à l'objet même de la sentence qui ne saurait être dépassé. Entre Etats qui ne sont unis par aucun lien de droit, l'intervention qui a pris pour prétexte une réparation pécuniaire aboutit souvent à l'acquisition par les armes d'avantages qui n'étaient pas dûs. Entre Etats qui ont signé un compromis d'arbitrage, le but de toute intervention doit être limité au contenu de ce compromis.

Calvo [2], qui repousse toute intervention motivée par des calculs égoïstes ou par une fausse interprétation d'engagements conventionnels, déclare toutefois : « Il « est des cas d'immixtion qui reposent sur l'exercice

---

1. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, édit. Pradier-Fodéré, liv. II, ch. IV.

2. *Le droit international théorique et pratique*, t. I, p. 198.

« d'un droit incontestable, et dont la tendance et l'ap- « préciation sont logiquement et nécessairement d'ac- « cord avec les vrais principes internationaux. » Or, encore une fois, le droit incontestable auquel Calvo subordonne la légitimité de l'intervention, se rencontre chaque fois qu'il y a eu un jugement arbitral devenu définitif [1].

Dans le dernier état de la doctrine [2], il semble qu'on ait renoncé à se prononcer exclusivement pour ou contre l'intervention. On considère l'intervention comme une question de fait relevant de la critique de l'histoire plutôt que du droit des gens. Or, l'exécution d'un arbitrage n'est-elle pas, de toutes les bonnes raisons, celle qui justifiera toujours le mieux l'intervention aux yeux de l'histoire ?

II. Arguments historiques. — A côté de tant d'interventions motivées par l'esprit de conquête, l'histoire du XIX[e] siècle nous montre quelques exemples d'interventions motivées par l'esprit de justice et où l'intérêt général a dominé tous les intérêts particuliers.

En 1827, la France, l'Angleterre et la Russie intervinrent ensemble en faveur de la Grèce que la Turquie tyrannisait depuis des siècles. Les Monténégrins en Epire, les Maïnotes en Morée, les Souliotes en Albanie, avaient tour à tour tenté de vains efforts en faveur de leur indépendance. Puis était survenu le soulèvement géné-

---

1. M. A. Pillet, professeur d'histoire des traités à la faculté de droit de l'université de Paris, ne croit guère à la substitution absolue de l'arbitrage à la guerre, mais il paraît considérer l'intervention des neutres comme la seule sanction effective des solutions arbitrales (Voir son *Introduction* au recueil : *Les fondateurs du droit international*, p. 27).

2. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 217.

ral de 1821, suivi d'une guerre acharnée qui se prolongeait sans répit. Les Turcs rivalisaient de férocité ; les Grecs rivalisaient d'héroïsme.

« Je veux de la poudre et des balles. »

A cet appel de l'enfant grec, les trois puissances intervenantes répondirent sagement par une simple proposition d'armistice. La Grèce l'accepta. La Turquie la déclina. C'est alors que les flottes alliées infligèrent aux Musulmans la défaite navale de Navarin à la suite de laquelle la Grèce fut érigée en royaume indépendant, avec une constitution et un parlement. Les puissances alliées n'y gagnaient pas un pouce de terrain, mais elles avaient sauvé de la ruine un vaillant petit pays que décimait une trop longue guerre. Qui blâmera cette intervention ?

Et lorsque, quelques années plus tard — voyant Méhémet-Ali marcher contre la Turquie — l'Autriche, l'Angleterre, la Russie et la Prusse conclurent le traité du 15 juillet 1840, qui assurait le maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire ottoman, non pas dans l'intérêt exclusif d'une puissance quelconque, mais dans l'intérêt général et supérieur de l'équilibre européen, il est certain que leur intervention était à l'abri de toutes les critiques que peuvent mériter ceux qui s'immiscent dans les affaires d'autrui.

Il est donc prouvé que, même avant la pratique de l'arbitrage, certaines interventions ont pu être à la fois justes et utiles, irréprochables au point de vue de la doctrine pacifiste, et bienfaisantes au point de vue de la sauvegarde du droit des gens.

Or, s'il en est ainsi, nous sommes sur la voie d'un nouveau moyen de sanctionner les sentences arbitrales. Ce

moyen a été entrevu, dès 1857, par M. G. de Molinari, qui écrivait dans l'introduction de son étude sur l'abbé de Saint-Pierre [1]: « Depuis 1815..... cinq grandes puis-« sances se sont attribué la dictature de l'Europe. Ces « puissances se sont investies elles-mêmes du droit d'in-« tervenir pour mettre fin aux conflits internationaux en « vue de sauvegarder la paix européenne..... Il suffirait « d'élargir ce système en faisant entrer toutes les nations « civilisées dans le concert européen, au lieu de laisser « le droit d'intervention, comme un monopole entre les « mains des grandes puissances, pour que la paix du « monde ne pût désormais être sérieusement troublée.»

La solution n'est cependant qu'entrevue. Essayons de la dégager [2].

Pour reconnaître l'avantage du droit d'intervention en ce qui concerne la sauvegarde des sentences arbitrales, il suffit de se rappeler que le principe de non-intervention, poussé jusqu'à ses dernières limites, arriverait à nier la légitimité de l'arbitrage lui-même. L'arbitrage est toujours, en effet, le fait d'un tiers, puisqu'il est de règle en droit international comme en droit privé qu'on ne puisse être à la fois juge et partie. Or, en bonne logique, les adversaires d'une immixtion quelconque n'admettent pas plus l'intervention du tiers qui juge que celle du tiers qui exerce une action diplomatique ou mili-

---

1. *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, par G. de Molinari, p. 56.

2. Pufendorf, faisait déjà observer que les nations chrétiennes s'étaient laissé devancer en ce qui concerne l'intervention pacifique par les nations musulmanes. Le Coran prescrit, en effet, que lorsque deux nations sont en guerre, toutes les autres doivent s'unir pour les accommoder. (Pufendorf, liv. V, chap. XIII, p. 7).

taire. Ce danger a été mis en évidence par l'attitude des Etats-Unis en 1895, lors du conflit anglo-vénézuélien. La doctrine de Monroë, qu'on avait considérée jusque-là comme signifiant tout simplement que les Etats-Unis s'interdisaient toute immixtion dans les affaires intérieures de l'Europe, et qu'ils s'opposaient à toute immixtion de l'Europe dans les affaires américaines, a été l'objet d'une interprétation extensive qui a paru s'opposer à tout arbitrage d'un tiers dans une affaire intéressant le continent américain.

Ce fait démontre bien que le principe de non-intervention, loin d'être la garantie du droit des gens, en deviendrait la négation, si on le poussait à l'extrême.

Le gouvernement britannique prétendait que certains territoires, où l'on avait d'ailleurs découvert des mines d'or, relevaient de la Guyane anglaise et non pas du Vénézuéla. Le litige s'éternisait depuis de longues années et l'Angleterre paraissait disposée à le laisser trancher par un arbitrage, lorsque tout d'un coup le gouvernement de Washington, qui s'était jusque-là désintéressé de l'affaire, intervint au nom du principe de non-intervention, et prétendit imposer à l'Angleterre une solution arbitrale conçue et appliquée par les seuls Américains [1].

Certains pacifistes à courte vue, toujours enchantés qu'on prononce le mot d'arbitrage, alors même qu'on désigne par ce vocable des arrangements n'ayant aucun caractère arbitral, poussèrent des cris de joie. D'autres théoriciens plus avisés, quoique non moins fervents dans

1. Voir sur ce point l'intéressante étude de M. Maurice de Beaumarchais sur la *Doctrine de Monroë*, 2e édition, p. 111 à 140.

leur culte du droit international, formulèrent de justes réserves. De ce nombre fut le regretté M. Arthur Desjardins, alors avocat général à la Cour de cassation, qui protesta tout d'abord dans une séance de l'Académie des sciences morales et politiques [1] et qui développa ses raisons dans un substantiel et lumineux article de la *Revue générale de Droit international public* [2].

Il était clair, en effet, que les Etats-Unis cherchaient à étendre leur protectorat sur la totalité du continent américain et à représenter toute question américaine comme une question intéressant le cabinet de Washington.

On lisait dans la note remise le 7 août 1895 à Lord Salisbury par le sous-secrétaire d'Etat Olney, la surprenante déclaration qui suit : « C'est une conséquence logi-
« que de la doctrine de Monroë, bien qu'elle ne paraisse
« découler nécessairement ni de sa lettre ni de son
« esprit, que le refus d'accepter l'arbitrage d'une puis-
« sance européenne dans les difficultés sud-américaines.
« Les questions américaines doivent être réservées à la
« décision de l'Amérique. C'est en vertu de ce principe
« que les Etats-Unis se refusèrent à servir d'arbitres
« avec la France et la Grande-Bretagne entre le Chili et
« le Pérou. »

Venant après de telles paroles, la proposition d'arbitrage, conçue d'ailleurs en termes comminatoires, ne pouvait avoir qu'une seule signification. Les Etats-Unis exigeaient qu'on acceptât leur arbitrage chaque fois

1. Séance du 29 février 1896.

2. N° 2 de 1896. Voir aussi l'article de M. Françis de Pressensé, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 janvier 1896 et celui de M. Druming, professeur à Columbia University, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 juin 1897.

qu'ils voudraient l'imposer, et ils se refusaient par avance à jamais accepter l'arbitrage des autres. C'est avec cette restriction nécessaire qu'il fallait entendre la phrase finale de M. Olney : « Nous réclamons une ré- « ponse nette à cette question : La Grande-Bretagne « accepte-t-elle ou refuse-t-elle de soumettre à un arbi- « trage impartial la question de frontière du Vénézuéla « dans sa totalité ? »

Lord Salisbury répondit par une observation pleine de finesse qui masquait sous sa correction diplomatique un argument *ad hominem*. « Il n'est pas toujours facile « de trouver un arbitre compétent et qui en même temps « soit impartial. » Mais là-dessus intervint, le 17 décembre 1895, le message du Président Cleveland qui, après avoir maintenu et, dans une certaine mesure, accentué l'interprétation faite de la doctrine de Monroë par M. Olney, tranchait *a priori* le fait et le droit en demandant au Congrès de voter les crédits nécessaires pour l'envoi au Vénézuéla d'une commission d'enquête qui statuerait sur la question. Toujours au nom du principe de non-intervention, les Etats-Unis intervenaient donc entre deux Etats qui ne leur avaient rien demandé, et procédaient d'office à la solution du litige par l'intermédiaire d'une commission politique sans compétence, sans indépendance et sans impartialité. C'était, comme l'a très bien dit M. Arthur Desjardins [1], discréditer la plus noble des causes.

Cependant, l'Angleterre, qui était déjà fort engagée ailleurs par les préliminaires de l'affaire du Transvaal,

---

1. *Loc. cit.*, p. 157.

se vit contrainte à accepter le procédé des Etats-Unis [1]. Le 12 novembre 1896, elle signait une convention aux termes de laquelle la question était soumise à un prétendu tribunal composé de quatre membres dont deux étaient désignés par les Etats-Unis, et les deux autres par le gouvernement britannique. Le surarbitre nécessaire devait être choisi soit par les arbitres, soit, en cas de partage des voix, par le roi de Suède [2]. Le Vénézuéla, principal intéressé, ne désignait aucun arbitre, et les Etats-Unis qui n'étaient pas en cause en désignaient deux. Comme pour préjuger la solution, la commission parlementaire déposait son rapport le 28 février, avant que les arbitres se fussent réunis une seule fois. C'est à Paris que le tribunal siégea plus tard, de juin à septembre 1899. La sentence fut rendue le 3 octobre de la même année.

Cette nouvelle interprétation de la doctrine de Monroë plaçait donc la justice arbitrale aussi bien que les négociations politiques sous la sphère d'influence des Etats-Unis. Si l'on ajoute que c'est en raison de cette conception du principe de non-intervention s'opposant au libre jugement des tiers qu'on n'a pu prévenir par l'arbitrage ni l'occupation militaire de Cuba, ni celle des Philippines, et si l'on ajoute que le même principe a paralysé toute tentative de règlement juridique des affaires du Transvaal, d'Arménie, de Mandchourie et d'ailleurs, on est conduit à conclure que l'application rigoureuse de la

---

1. Voir, indépendamment de tous les journaux de l'époque, M. de Beaumarchais, *loc. cit.*, p. 157.

2. Voir le recueil d'Evans Darby, *International Tribunals*, 4e édit., p. 828.

règle de non-intervention se retourne contre la justice internationale au lieu d'en favoriser l'application.

Quelle différence entre le geste étroit et dédaigneux du président Cleveland cherchant à réserver aux seuls Américains le jugement de la première affaire du Vénézuéla, et le geste large et généreux du président Roosevelt qui devait, sept ans plus tard, prendre lui-même l'initiative du renvoi de toutes les affaires du Vénézuéla devant la Cour de La Haye.

*
* *

Si cependant, après avoir désavoué les errements et les hypocrisies du passé, nous affirmons la nécessité de certaines interventions, ce n'est pas pour fournir un prétexte aux calculs ambitieux de l'esprit de conquête ou d'ingérence. L'intervention que nous préconisons doit être subordonnée à des règles juridiques préalablement définies.

1° La première de ces règles est que l'intervention ne doit jamais être le fait d'une ou de plusieurs puissances agissant dans des vues personnelles. L'intervention doit être toujours collective. L'ordre public n'est pas l'affaire d'un seul membre de la communauté, mais de tous, et c'est au nom de tous qu'il doit être protégé. En l'état du droit international déterminé par la Conférence de La Haye, il paraît évident que toute sentence rendue par le tribunal que cette conférence a créé doit être soutenue par l'union de tous les Etats adhérents. Il serait désirable qu'en cas d'inexécution d'une sentence, la partie qui a eu gain de cause puisse en appeler à tous les Etats, et obtenir d'eux une action commune. Les rouages de la diplomatie pourraient déjà, tels qu'ils sont, servir d'in-

termédiaire à la réclamation de la partie intéressée, à la consultation mutuelle des puissances et à la transmission de leur mise en demeure à l'Etat condamné.

2° La deuxième règle à observer c'est que l'intervention, au lieu de s'étendre à toutes les concessions que le caprice d'une puissance pourrait songer à exiger d'un Etat plus faible, soit strictement limitée à l'objet même de la condamnation. On ne verrait plus de conquêtes faites sous le seul prétexte de réclamer le paiement d'une créance particulière ou de réprimer des troubles révolutionnaires. La poursuite du *Quid debetur* serait permise et rien de plus. Par le fait que l'intervention serait collective, elle serait d'ailleurs désintéressée. Elle aurait, en tous cas, toutes les chances de l'être. Il y a toujours une arrière-pensée d'annexion ou de démembrement dans une intervention individuelle motivée par des vues politiques. Mais qui verrait cette arrière-pensée dans une intervention commune des vingt-six puissances adhérentes à la Convention de La Haye? La majorité de ces puissances n'aura aucun intérêt personnel dans l'exécution d'un arbitrage déterminé. Il sera évident qu'elles n'agissent de concert que pour la sauvegarde du droit.

3° Enfin l'intervention collective des puissances devra être purement diplomatique. Elle ressemblera à ce qu'on a quelquefois appelé *le veto des neutres*, c'est-à-dire à cet ensemble d'obstacles diplomatiques que les parties désintéressées ont opposés de tous temps aux entreprises belliqueuses des tiers. Plus la solidarité économique du monde est étroite, et plus ces obstacles diplomatiques deviennent efficaces. De tous temps les neutres ont dû, à

l'heure des guerres, s'imposer des frais d'armement pour protéger leur neutralité, et ils ont subi en outre les inconvénients du ralentissement des affaires, soit avec les belligérants, soit avec tous ceux qui restreignent leurs opérations commerciales dès qu'une crise survient [1]. Or, lorsqu'une majorité de neutres, ayant le sentiment d'un danger commun, vient dire à un Etat qu'en cas de déclaration de guerre de sa part ils fermeront leurs ports à ses produits et leurs bourses à ses emprunts, l'autorité du nombre donne à cet avertissement assez de force pour qu'il soit superflu de l'appuyer par aucune manifestation militaire.

*
* *

Ainsi conçu, le droit d'intervention revêt un aspect pacifique qui nous permet de le recommander comme sanction de l'arbitrage. Certains signes des temps prouvent déjà que notre espérance à cet égard n'est pas vaine. La Conférence de La Haye, tranchant avec le préjugé qui représentait le droit d'intervention sous le masque trop uniforme d'un prétexte de guerre, a fait un timide effort pour le transformer en moyen de paix. Par les articles 2 à 8 de la convention de 1899, il est en effet stipulé que, de leur propre initiative, les puissances signataires doivent, lorsque les circonstances s'y prêtent, offrir leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Il est spécifié que cette intervention ne pourra jamais être considérée comme un acte peu amical (art. 3).

---

1. Voir, à cet égard, Molinari, *loc. cit.*, p. 52.

Cette obligation morale conférée aux Etats neutres a été considérée par la doctrine comme l'institution d'un droit nouveau [1], quoique certains auteurs l'eussent déjà recommandée de leur propre chef [2]. Or, puisque ce droit a pu, dans l'espace de quelques jours, être créé de toutes pièces par l'accord des puissances, il suffirait d'une convention additionnelle des plus simples pour en faire une sanction de l'arbitrage. Il n'y aurait qu'à décider que le droit, déjà institué à titre de pure faculté pour telle ou telle puissance neutre qui voudra bien l'exercer, sera désormais une obligation générale pour le concert des puissances signataires. Et on ajouterait que cette obligation existe non pas seulement au début d'un conflit ou en cours d'hostilités, mais aussi lorsque l'exécution d'un arbitrage soulève la moindre résistance.

Peut-être objectera-t-on que la convention de La Haye parle de bons offices et de médiation, tandis que c'est une intervention que nous préconisons. Mais ces expressions deviendront synonymes dès l'instant qu'il s'agira d'une intervention pacifique et désintéressée. La seule différence à maintenir c'est que la médiation n'est souvent qu'une tentative infructueuse, tandis qu'une intervention collective présente toutes les conditions de succès. Le jour où toutes les puissances tiendront à ce que le Tribunal de La Haye soit respecté, elles se trouveront toutes d'accord pour faire des représentations communes à l'Etat qui contreviendrait à ses décisions.

L'identité à établir, sous la réserve de cette seule différence, entre l'intervention et la médiation, correspond

---

1. Meringhac, *La conférence internationale de la paix*, p. 270 et 273.
2. Kamarowski, *Le tribunal international*, p. 88 (Pedone, éditeur).

si bien à la réalité des choses que certains membres de la Conférence de La Haye, visiblement prévenus contre le droit d'intervention, avaient hésité à accepter l'institution de la médiation par crainte de faire retomber le droit des gens dans la pratique des immixtions abusives. M. le chevalier Descamps leur a fort bien répondu dans son rapport [1], que l'exercice de la médiation spontanée constitue « un droit fondé sur la liberté des Etats et qui se « confond, dans bien des cas, avec le droit pour eux de « veiller à leur propre intérêt et à leur propre bien, « comme membres de la société pacifique des nations. »

Un dernier exemple pour illustrer notre pensée. Le Bureau international de la paix vient de publier son mémoire sur les questions de Macédoine et d'Arménie. Il reconnaît la nécessité d'une intervention européenne en Turquie pour la protection des sujets chrétiens du Sultan, mais il est arrêté par cette circonstance de fait que l'Europe a délégué à la Russie et à l'Autriche le mandat d'exercer sa vigilance, et que les cabinets de Vienne et de Saint-Pétersbourg convoitent certaines provinces de l'Empire ottoman avec trop d'avidité pour qu'une action diplomatique de leur part puisse paraître désintéressée. Il faut une intervention collective de toutes les puissances qui ont participé au traité de Berlin le 13 juillet 1878, et, pour que les puissances puissent reprendre leur action commune, le Bureau de Berne est obligé de solliciter une nouvelle réunion de leurs représentants [2]. Depuis vingt-six ans les puissances sont dessaisies. Il faut qu'elles se ressaisissent.

1. Page 9.
2. Annexe à la *Correspondance* bi-mensuelle du bureau international de la paix, 10 octobre 1904, p. 15 et 16.

Or, ce que le Bureau international de Berne a reconnu exact dans le cas de la Turquie est vrai dans toutes les hypothèses où l'exécution d'une sentence arbitrale serait en jeu. Il faut une action désintéressée et il faut une action collective. A cette double condition l'exercice du droit d'intervention peut constituer une sanction pacifique de l'arbitrage.

CHAPITRE II

Rétorsion et Représailles.

Nous abordons sous ce double titre des modes de coërcition qui se pratiquent sans déclaration de guerre, mais qui ne sont cependant pas purs de toute violence. Les applications que nous en offre l'histoire générale des peuples ne sont pas toutes susceptibles d'être approuvées par la doctrine pacifiste. Mais comme elles peuvent n'entraîner ni effusion de sang, ni appropriation arbitraire de la propriété d'autrui [1], elles méritent d'être classées au rang des sanctions matérielles de l'arbitrage, avec cette seule réserve qu'un esprit de modération doit toujours présider à leur emploi.

Par définition, la *rétorsion* consiste à appliquer à un pays des procédés identiques à ceux dont il s'est servi

1. Dans le code de l'arbitrage international qui a reçu l'approbation du 6e Congrès de la paix, le 30 août 1894, à Anvers, on voit, en effet, un article 49 ainsi conçu : « Il est interdit de sanctionner la » sentence par des mesures d'exécution qui, de quelque manière » que ce soit, auraient le caractère d'actes de guerre, ou pourraient » conduire à la guerre, ou à la destruction des vies humaines, ou de » propriétés publiques ou privées ».

Or la rétorsion et les représailles, sous les formes auxquelles nous les limitons, rempliraient les conditions exigées par cet article.

vis-à-vis des tiers [1]. C'est la réciprocité dans les mauvais offices, la peine du talion étendue au droit international.

Les *représailles* auraient un but plus légitime si l'on voulait bien s'en tenir à leur sens étymologique. Une représaille est une reprise [2]. Exercer une reprise c'est tout simplement reprendre ce qui vous appartient ; c'est récupérer par la force ou par la ruse ce dont on a été illégalement dépouillé. Ce n'est plus l'exercice barbare du droit primitif : œil pour œil; dent pour dent; carnage pour carnage. C'est le *cuique suum* d'une civilisation plus policée. Or, la théorie du *cuique suum*, tout en manifestant un sensible progrès dans le développement du droit, est sujette elle aussi à évolution. Il y a le *cuique suum* des sociétés primitives où le propriétaire et le créancier se rendent personnellement juges des restitutions et des remboursements qui leur sont dûs. Sous cette phase, la querelle se règle par des voies de fait ; *obtorto collo* disent les uns, *unguibus et rostro* disent les autres.

Mais à cette phase en succède une autre où les réparations qu'exige le *cuique suum* sont déterminées par la justice. Le droit privé est entré dans cette seconde phase. Le droit public est resté dans la première. Il appartient à la doctrine pacifiste de mettre la théorie des

---

1. Sur la théorie de la rétorsion, voir Textor : *De retorsionis jure ; Oldenburg ; De retorsione jurium* ; Klüber ; *loc. cit.* § 234 et tous les traités de droit international public, au mot Rétorsion.

2. Sur la théorie des représailles, voir notamment Lafargue : *Les représailles en temps de paix* (1899) ; De Mas-Latrie : *Du droit de marque et du droit de représailles* (1866).

représailles au niveau de la théorie des *restitutiones in integrum* du droit commun.

*
* *

Rétorsion. — Les exemples de rétorsion que l'on trouve dans les annales contemporaines ne semblent pas au premier abord pouvoir être d'un grand secours pour l'exécution des arbitrages internationaux. Un Etat a refusé d'accorder aux étrangers les mêmes droits qu'à ses nationaux. Vite les nations étrangères infligent le même traitement à ses sujets. Un droit de douane frappe l'importation d'un produit dans un pays déterminé. Aussitôt le pays qui exporte ce produit oppose une taxe prohibitive aux marchandises de l'adversaire. Quand le roi d'Espagne Charles IV menaça les propriétés des Français établis sur son territoire, la Convention riposta par le décret du 16 août 1793, qui confisquait les biens des Espagnols en France. C'était une rétorsion.

Sans approuver ce système qui répond aux injustices par d'autres injustices dont d'inoffensifs sujets [1] de l'Etat provocateur sont finalement les seules victimes, ne pourrait-on pas concevoir une application juridique de la rétorsion pour le cas où un arbitrage resterait inexécuté ? Supposons que l'Etat condamné par la Cour de La Haye ait eu lui-même gain de cause dans une autre espèce devant la même juridiction. Il suffirait d'admettre que la décision rendue à son profit restera en suspens tant qu'il n'aura pas exécuté la sentence qui lui donne

1. Ce sont, en effet, des innocents qui souffrent le plus souvent de la rétorsion, ainsi que l'exprimait le vieil adage :
« Si tu bats mon Juif, je battrai deux de tes Juifs ». Voir, par exemple, Bluntschli, *loc. cit.*, p. 265.

tort. La légitimité de ce mode de rétorsion pourrait se déduire des principes généraux de la compensation, chaque fois que les deux procès se sont déroulés entre les mêmes parties. Du moment que les droits de l'une et de l'autre ont été vérifiés et liquidés en justice, ils se neutralisent réciproquement jusqu'à concurrence de l'obligation la plus faible. Ceci, du moins, chaque fois que les droits sont liquidés de part et d'autre sous la forme d'une indemnité pécuniaire. Il est donc presque superflu de rappeler qu'en pareil cas l'Etat réfractaire ne peut procéder au recouvrement de la somme qui lui a été allouée que dans la mesure où elle dépasse la somme dont il a été déclaré débiteur, et qu'il ne sera admis en aucun cas à réclamer un paiement intégral sous prétexte qu'il ne reconnaîtrait pas l'obligation mise à sa charge. Qu'il le veuille ou non, la compensation s'est opérée de plein droit, et elle s'impose à lui quelle que soit l'idée qu'il se fasse de sa souveraineté.

L'assimilation des théories de la compensation et de la rétorsion pacifique est donc complète dans l'hypothèse de deux Etats condamnés l'un envers l'autre à des sommes d'argent. Les complications commencent à se produire lorsque l'une ou l'autre des décisions arbitrales a prononcé une restitution en nature. En pareil cas il n'y aurait pas de compensation légale en droit privé [1]. Mais ne peut-on pas admettre qu'il y ait compensation judiciaire en droit international ? Et à défaut de compensation judiciaire, ne peut-on pas admettre d'autres modes de rétorsion ?

Il faut distinguer suivant que la restitution en nature

1. Code civil, art. 1293, § 1.

incombe à l'Etat réfractaire ou à son adversaire. Dans le premier cas le tribunal d'arbitrage, qui aura prévu la résistance du défendeur d'après son attitude aux débats, aura pu évaluer en argent la restitution exigible. Et alors, si cette évaluation est inférieure à l'obligation pécuniaire de l'autre partie, le condamné aimera tout autant opérer la restitution en nature et toucher la totalité de sa créance, que de se voir opposer la compensation judiciaire jusqu'à concurrence du montant de sa propre obligation. Si, au contraire, la restitution exigible est estimée à un prix supérieur à l'obligation pécuniaire de l'adversaire, les règles de la compensation seront d'un secours évidemment moins efficace. On retombe, jusqu'à un certain point, dans l'hypothèse où, au lieu d'avoir devant eux une demande principale et une demande reconventionnelle ou symétrique, les arbitres n'ont affaire qu'à une seule action, et où il s'agit de sanctionner un ordre de restitution sans contre-partie. Nous verrons plus loin dans quelle mesure la théorie de la rétorsion permet de faire face à cette hypothèse [1]. Mais auparavant il y a lieu d'examiner le second cas indiqué: celui où la restitution en nature est due à l'Etat réfractaire au lieu de lui incomber. Ici encore les arbitres auront vraisemblablement estimé la valeur de la restitution. Si la restitution due représente un intérêt supérieur à l'obligation correspondante de l'Etat réfractaire, la résistance de celui-ci sera facilement vaincue, car, pour obtenir la restitution à laquelle il tient, il se décidera à payer la somme mise à sa charge. Si au contraire la valeur de la restitution est inférieure à l'obligation

1. Voir page 178.

pécuniaire de l'Etat réfractaire, l'inefficacité éventuelle des théories de la compensation et de la rétorsion sera de peu d'importance, car nous verrons, dans l'examen des sanctions civiles [1], qu'il y a des procédés juridiques pour recouvrer une somme d'argent contre un Etat solvable.

Reste une hypothèse plus compliquée. L'Etat réfractaire est reconnu créancier d'un autre Etat, mais l'Etat dont il est créancier n'est pas le même que celui dont il est débiteur. Supposez, pour prendre un exemple classique, le cas de l'Angleterre déclarée créancière du Vénézuéla par la Cour de La Haye, mais reconnue débitrice d'une restitution de territoire au profit des Etats-Unis par la commission mixte qui a statué sur les frontières occidentales du Canada. Si l'Angleterre avait hésité à exécuter cette dernière décision, la théorie de la compensation n'aurait jamais permis aux Etats-Unis, même en invoquant les arguments à fins multiples de la doctrine de Monroë, de prétendre que le paiement du Vénézuéla à l'Angleterre devait être ajourné jusqu'à ce que l'Angleterre se soit libérée envers eux. L'extinction mutuelle des créances respectives nécessite en effet l'identité des parties ; il faut qu'elles soient en même temps débitrice et créancière l'une de l'autre, et, même en évaluant en argent la restitution exigible, la compensation judiciaire serait aussi impossible que la compensation légale.

C'est alors qu'à défaut de compensation on songe à faire intervenir la rétorsion pacifique. L'Etat débiteur du pays réfractaire lui déclare que, quelle que soit entre eux la

1. Voir plus loin notre 4e partie.

situation de droit, il se refuse, à titre de rétorsion, de payer ce qu'il doit tant qu'il n'aura pas lui-même donné satisfaction au troisième Etat. L'Etat débiteur trouve un intérêt suffisant pour justifier ce langage dans la solidarité juridique résultant de la soumission commune de toutes les parties à la juridiction de La Haye. Les Etats seront de plus en plus en compte les uns avec les autres. Ils ont donc un intérêt personnel et actuel à l'exécution des condamnations prononcées au profit les uns des autres, et il est naturel et légitime que l'Etat qui refuse de s'incliner devant un arbitrage se voie refuser l'exécution de tous les autres arbitrages rendus à son profit. L'Etat réfractaire devient une sorte d'*outlaw* international ; or, les avantages du lien juridique établi entre les Etats sont tels que la mise hors la loi mettrait une nation dans une situation intenable. Cette perspective désarmerait probablement l'Etat réfractaire.

Mais la théorie de la rétorsion pacifique peut aller plus loin et fournir un moyen de contrainte contre un Etat qui se refuse à une restitution alors qu'il n'est lui-même créancier ni de son adversaire, ni d'aucune autre partie. L'extension proposée consisterait à priver l'Etat réfractaire de sa représentation dans la Cour de La Haye. L'idée première de cette sanction peut se dégager du projet présenté par la délégation du Mexique, le 6 novembre 1901, à la conférence pan-américaine de Mexico [1]. Ce projet contenait en effet un article 21, § 2, qui proposait « *d'exclure* ipso facto *de la liste des mem-*

---

1. Voir le texte dans Alexandre André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, p. 163.

bres de la Cour d'arbitrage ceux désignés par la nation qui a refusé de se soumettre à la sentence. »

L'adoption d'un tel principe n'aurait assurément rien de choquant, mais elle nécessiterait un amendement à la convention de La Haye. La participation des Etats à la juridiction internationale résulte en effet d'un acte diplomatique signé par toutes les parties et qui ne peut être rompu par la volonté d'un seul, même à titre de rétorsion. Il pourrait donc être utile d'insérer dans l'acte constitutif de la Cour de La Haye une clause admettant la possibilité de l'exclusion à titre de rétorsion.

*
* *

Représailles. — Les représailles qui dérivent, comme nous l'avons montré, d'une notion plus juste que la rétorsion, se sont souvent exercées par des moyens plus violents. C'est que la reprise qu'on prétend opérer se complique de multiples incidents. La propriété mobilière et immobilière, dont on a été dépouillé, ayant été plus ou moins endommagée et quelquefois complètement détruite par l'adversaire, on revendique un équivalent, et les parties ne sont pas toujours d'accord sur la nature et sur le quantum de l'équivalent exigible. A cette revendication s'ajoute souvent une demande d'indemnité pour le préjudice souffert, et cette indemnité soulève des contestations telles que l'acte de reprise qu'on présente comme dépourvu de tout caractère belliqueux dégénère en lutte armée et devient même quelquefois un *casus belli*. Aussi les représailles sont-elles jugées sévèrement par les historiens et par les juristes.

Loin de leur reconnaître un caractère pacifique [1], on leur reproche d'être des opérations hypocrites, qui surprennent l'adversaire sans préliminaires diplomatiques et aboutissent à lui faire la guerre sans la lui avoir déclarée.

Ces reproches sont certainement justifiés, et il suffit de citer deux ou trois cas historiques pour démontrer que la pratique traditionnelle des représailles s'est complètement écartée du sens étymologique qui pouvait seul les justifier.

Voici Cromwell à qui un négociant anglais raconte que la France lui a confisqué un vaisseau de commerce. Vexé du procédé il écrit une lettre au cardinal de Mazarin et la fait porter à Paris par le plaignant. Celui-ci revient au bout de trois jours sans avoir reçu satisfaction. Alors Cromwell, sans déclaration de guerre, sans avis quelconque à l'ambassadeur de France, expédie purement et simplement dans la Manche deux vaisseaux de guerre avec mission de saisir tous les bâtiments français qu'ils trouveront. Quelques navires sont ainsi capturés, et Cromwell les vend sans autre forme de procès, rembourse le plaignant jusqu'à concurrence du préjudice allégué et avertit seulement l'ambassadeur de France qu'il y a un solde à sa disposition [2]. En quoi de telles répressions valent-elles mieux que la guerre ?

---

1. Parmi les anciens jurisconsultes, il n'y a pourtant que François de Vitoria qui aît rangé les représailles parmi les moyens de guerre. Les autres disaient avec Bynkershœck : *Represaliis locum non esse nisi in pace*. (*Quæstiones juris publici*, t. I, liv. XXIV).

2. Bluntschli cite ce cas de représailles comme un cas de rétorsion. Voir son *Droit international codifié*, trad. Lardy, p. 265. La classification n'a d'ailleurs pas d'importance, mais il nous semble qu'il y avait représailles, puisqu'il y avait simple recherche d'un équivalent.

En 1840, l'Angleterre se plaint de ce que le gouvernement napolitain ait concédé à une compagnie le monopole de l'exploitation des soufrières de Sicile, sur lesquelles la Grande-Bretagne prétendait avoir des droits. A titre de représailles l'escadre britannique saisit les navires napolitains qu'elle rencontre entre l'île de Malte et l'Italie. C'était un acte d'hostilité. On le masqua sous le nom de représailles.

La scandaleuse affaire *Pacifico*, dont le nom ne doit faire illusion à personne, est un exemple encore plus frappant de l'injustice de certaines représailles. Un sujet portugais, Dom David Pacifico, avait été victime de quelques dégâts matériels au cours d'une émeute survenue à Athènes le 4 avril 1847. L'Angleterre, qui cherchait un motif d'intervention contre la Grèce, prit fait et cause pour Pacifico sous le vain prétexte qu'il était né à Gibraltar. Le gouvernement hellénique répondit avec assez de raison que l'accès de ses tribunaux était ouvert à Pacifico et qu'il n'avait qu'à assigner les auteurs de l'émeute en dommages-intérêts. Mais l'Angleterre prétendit que la Grèce était personnellement tenue de l'indemnité, tant envers Pacifico qu'envers quelques sujets Ioniens dont elle prenait la défense, et, après un brusque ultimatum, elle envoya une escadre bloquer les côtes de la Péninsule et s'emparer des navires de commerce. La médiation de la France parvint à suspendre les hostilités, mais ce ne fut pas sans efforts. A un moment donné on dut même se demander si l'arrangement proposé par le gouvernement de 1848, avec ce complet désintéressement qui l'animait en toutes choses, n'exposerait pas la France au mauvais vouloir de l'Angleterre. Le ministre plénipotentiaire à Londres fut rappelé pen-

dant quelques semaines. Finalement Pacifico se contenta de 4.500 francs au lieu des 500.000 que l'Angleterre avait réclamés pour lui. Et c'est pour un intérêt de cette importance que l'Angleterre avait entamé une opération navale ! On voit quel abime la politique a creusé entre reprises et représailles.

L'injustice de ce procédé de sanction est d'autant plus grave que, dans presque chaque pays, les représailles sont intervenues non pour la défense d'un intérêt national, mais sous prétexte de soutenir des intérêts particuliers qui auraient pu être sauvegardés par les tribunaux de droit commun. En diverses circonstances on a vu les gouvernements délivrer à de simples citoyens des lettres de représailles pour les autoriser à se faire justice à eux-mêmes aux dépens des sujets d'un autre pays. C'est ainsi qu'en 1778, Louis XVI avait permis à deux armateurs de Bordeaux, les sieurs Basmarin et Raimbaux, d'exercer telle reprise qu'ils pourraient sur les biens des sujets du roi d'Angleterre, jusqu'à concurrence de la valeur de onze navires qui leur avaient été pris par des corsaires anglais. Cette honteuse pratique, qui exposait de paisibles navigateurs à expier les torts de leur gouvernement ou de leurs compatriotes, passe pour être abolie. Si cependant on se rappelle les démonstrations faites par la marine française, le long des côtes de l'Empire ottoman, à propos des créances de Tubini et de Lorando, sous le ministère de Waldeck-Rousseau, on peut se demander si cette abolition est vraiment complète et définitive [1].

---

1. Voir à ce sujet les déclarations de principe insérées dans la revue : *La Paix par le Droit* (nov. 1901, p. 337 et décembre 1901,

Les observations qui précèdent laisseraient croire que la doctrine pacifiste repousse les représailles comme sanction de l'arbitrage international. Nous n'allons cependant pas jusque-là. L'histoire distingue en effet deux sortes de représailles. Les unes sont appelées *positives* parce qu'elles aboutissent à des captures, à des saisies, à des démonstrations hostiles, c'est-à-dire à des atteintes à la propriété des tiers. Tous les exemples que nous avons cités plus haut rentrent dans cette catégorie. Il faut, autant que possible, en répudier la pratique. Mais il y a d'autres représailles qu'on appelle *négatives*, parce qu'au lieu de consister dans un acte, elles ne résultent que d'une abstention. Au lieu de reprendre par la force ce dont on prétend avoir été dépouillé, au lieu de revendiquer brutalement un équivalent pécuniaire, on se borne à dénoncer les traités antérieurs et à refuser à l'adversaire certains avantages exceptionnels qu'on avait pu lui consentir jusque-là. Or, ces représailles négatives n'ont rien d'incompatible avec la doctrine pacifique [1].

Tous les Etats sont aujourd'hui liés à d'autres Etats par des conventions de diverses natures. Tantôt il s'agit de traités généraux stipulant une alliance politique, une union douanière, une garantie de territoire, de protection ou de neutralité. Tantôt il s'agit de traités spéciaux ; les uns concernent la protection de certains produits industriels, agricoles ou artistiques, contre la contrefaçon, la falsification ou le plagiat ; d'autres règlent le service international des postes, des chemins de fer, de la

---

p. 385) ; voir aussi l'article de M. Ruyssen dans la même revue (nov. 1901, p. 371), et celui de M. de Montluc (sept.-oct. 1901, p. 297).

1. Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 500.

circulation monétaire ou fiduciaire ; d'autres enfin assurent la réciprocité de certaines dispositions légales relatives à la répression des délits, à la liquidation des faillites ou au mariage des étrangers. Quel que soit le caractère synallagmatique de ces traités et l'équivalence approximative des avantages stipulés, il y a toujours une partie favorisée dans chaque convention.

Etant donnée la loi des contrats, que les peuples ne peuvent éluder, aucun de ces traités ne saurait être dénoncé par une partie sans l'agrément des co-contractants avant le terme pour lequel il a été conclu. Mais, à l'expiration du terme, chacune des parties reprend sa liberté d'action et peut notifier aux autres son intention de ne pas renouveler ses engagements [1].

Sous réserve des formes de la dénonciation qui doivent toujours être observées, l'intérêt de chaque Etat le guidera seul dans ses décisions. Mais il n'est pas sûr que les Etats aient jamais intérêt à rompre des traités sous la foi desquels ils ont vécu pendant plusieurs années et dont la garantie a favorisé le développement d'un régime politique et économique avec lequel il est téméraire de rompre brusquement. En supposant toutefois l'hypothèse d'un Etat ayant un intérêt sérieux à fermer ses frontières aux produits d'un autre pays, malgré le risque de voir interdire à ses propres produits le territoire du même pays, il est clair que la rupture d'un traité de commerce constituera une représaille légitime. Beaucoup de pacifistes ont appelé cette sanction de leurs vœux sans se rendre compte de son caractère exceptionnel et du contre-coup que subira toujours, malgré les avantages les

1. Voir Calvo, *loc. cit.*, t. I, p. 735.

plus apparents, l'Etat qui voudra l'exercer. Le marquis Alexandre Corsi, professeur à l'Université de Pise, a publié un projet de règlement pour les arbitrages internationaux, qui prévoit, comme moyen de représailles, la dénonciation de tous les traités conclus avec l'Etat réfractaire, y compris les traités d'arbitrage [1].

Au Congrès de la Paix de Berne, en 1892, ce sujet donna lieu à un débat où intervinrent le regretté Angelo Mazzoleni, alors député au Parlement italien, et M. William Blymyer, délégué des Etats-Unis, auteur d'une proposition ainsi conçue [2]:

« Si une des nations contractantes refuse de se conformer à une décision arbitrale, la nation lésée a le droit d'invoquer une commission extraordinaire... La commission extraordinaire pourra, par un manifeste, mettre en interdit le commerce direct et indirect de la nation récalcitrante aux frontières de tous les pays contractants. »

A ces propositions qui risqueraient de mettre la justice

---

1. Art. 39. Le manque de soumission à l'arrêt prévu par l'article précédent implique non seulement la plus grosse violation d'un droit conventionnel, mais une offense directe aux principes de droit sur lesquels reposent les sociétés des Etats.

Le gouvernement qui s'en rend coupable s'expose à toutes les conséquences qui pourront être établies dans le compromis, entre autres à celles que les clauses compromissoires contenues dans d'autres traités avec ce même Etat ne pourront plus être invoquées par lui, et ces traités pourront être considérés comme dissous *ipso jure* sans aucun égard aux délais établis pour pouvoir les dénoncer.

Il s'expose en outre à voir les autres Etats, avec lesquels il est lié par des traités d'arbitrage, refuser d'en observer les clauses s'il ne présente des garanties spéciales pour leur exécution.

2. Voir l'ouvrage d'Angelo Mazzoleni. *La guerre est-elle nécessaire*? p. 68.

internationale en conflit avec les intérêts économiques du monde, il est sage de préférer des projets plus modestes qui limitent l'hypothèse de la dénonciation aux traités contenant une clause compromissoire [1].

Il ne faudrait cependant pas exagérer l'influence des rapports économiques sur les rapports politiques ou juridiques des peuples. Deux Etats qui ont les plus graves sujets de dissentiments peuvent créer ou conserver entre eux les rapports économiques les plus étroits, comme l'Allemagne et l'Autriche au lendemain de Sadowa. Et l'union économique n'entraîne pas nécessairement la solidarité politique. Les traités commerciaux anglo-français de 1860 n'ont déterminé chez les Anglais aucun sentiment de solidarité vis-à-vis de la France, ni pendant la guerre de 1870, ni lors des difficultés soulevées par la politique égyptienne [2]. Il serait donc téméraire de compter sur la dénonciation des traités de commerce comme sanction de l'arbitrage. Ou bien ces traités sont inutiles et alors leur dénonciation laissera l'Etat réfractaire complètement indifférent. Ou bien ces traités sont utiles, et alors les sujets de l'Etat intéressé diront à leur gouvernement : « Tant pis pour votre arbitrage, « mais respectez les traités qui nous font vivre. » L'intérêt avant tout, disent les commerçants.

Un autre système de représailles négatives, qui n'a guère été pratiqué jusqu'ici mais auquel la doctrine pacifiste peut donner toute son approbation, consisterait à s'opposer à l'émission des emprunts de guerre de tout

1. Bonfils et Fauchille, *Manuel de droit international public*, p. 474. Alexandre André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, p. 236.

2. Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3e éd., t. III, p. 617.

Etat résistant à une sentence arbitrale. On ne fait pas la guerre sans argent, et, dans les heures de crise, un Etat fait volontiers appel aux souscripteurs étrangers. L'internationalisme des capitaux est tel que le banquier le plus indigné des sentiments internationaux de la classe ouvrière, n'hésite pas, si l'émission est avantageuse, à participer aux emprunts de l'étranger. Il faudrait que chaque fois qu'un arbitrage reste sans exécution, les Etats intéressés à l'observation de la sentence s'entendissent pour fermer leur marché aux nouveaux titres de rente de l'Etat réfractaire [1]. Depuis plus d'un siècle, Kant a fait cette observation et il l'a formulée d'ailleurs en termes assez absolus pour proscrire les emprunts de guerre nationaux aussi bien que les émissions à l'étranger [2]. En ce qui nous concerne nous préférons reconnaître que les puissances n'ont ni pouvoir ni qualité pour s'opposer aux emprunts que l'Etat réfractaire émettrait sur son propre territoire, et nous préférons, à la formule de Kant, celle d'une résolution qui fut votée par le Congrès de la Paix tenu à Londres en 1851. « Le Congrès réprouve les « emprunts dont l'objet est de servir à faire la guerre ou « d'entretenir des armements militaires ruineux. » Ce principe peut s'exprimer en langage commercial de la manière suivante : « Vous n'écoulerez pas un seul de vos « titres sur notre place, et nous ne vous admettrons pas

1. Voir sur ce point l'intéressant article de M. André Weiss, professeur de la Faculté de Droit de Paris, dans la *Revue de la Paix* (Mars 1905).

2. Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, section I, § 4 :

« On ne doit point contracter de dettes *nationales* pour soutenir les intérêts de l'Etat au dehors ».

« à la côte. » Cette représaille négative est des plus légitimes.

Faut-il ajouter, comme dernier moyen de représailles, l'expulsion des sujets de l'Etat réfractaire ? [1] Si cette sanction était compatible avec les principes d'humanité dont s'inspire la doctrine pacifique, elle serait assurément des plus efficaces. La solidarité de tous les Etats adhérant à la Conférence de La Haye pourrait les pousser à chasser le même jour de leurs territoires respectifs tous les nationaux de la partie condamnée. Mais si l'effet moral d'une telle mesure doit être considérable, la mesure en elle-même serait immorale puisqu'elle s'exercerait aux dépens de particuliers à qui l'on peut d'autant moins reprocher les fautes de leur pays d'origine qu'ils n'y habitent plus, qu'ils n'y ont conservé ni intérêts, ni influence, ni droits électoraux, et qu'il leur eût été dès lors impossible de concourir à la formation de cette opinion qui nous est apparue comme la sanction essentielle de l'arbitrage.

---

1. Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 500.

CHAPITRE III

Du blocus pacifique.

Depuis un siècle environ, il s'est introduit dans les usages internationaux une pratique désignée par les auteurs sous le nom de *blocus pacifique* [1]. Il n'est pas très facile de discerner en quoi les opérations qu'on a qualifiées ainsi diffèrent des blocus sans épithète. Le qualificatif de pacifique paraît être une hypocrisie.

Qu'est-ce, en effet, qu'un blocus? C'est habituellement

---

1. Nous n'entrerons dans aucun développement particulier au sujet de l'ancienne procédure de l'*embargo pacifique*, dite aussi *arrêt de Prince*, par laquelle certains États faisaient autrefois défense aux navires étrangers stationnés dans leurs ports de reprendre la haute mer. Cette mesure de police maritime avait surtout pour but d'empêcher certains secrets gouvernementaux d'être divulgués trop rapidement par les navires en partance. Depuis que les communications télégraphiques ont rendu cette précaution illusoire on y a renoncé, et les juristes n'en parlent que pour mémoire. Observons toutefois qu'il ne serait pas impossible d'exercer une action efficace sur l'État qui voudrait résister à une sentence arbitrale, en retenant dans leurs mouillages tous ceux de ses navires qui seraient à l'attache dans des ports étrangers. L'inconvénient de cette mesure serait toutefois de ne pouvoir être exercée que séparément, sinon individuellement, par les divers États dans les ports de qui mouilleraient les navires arrêtés. Or la sanction de l'arbitrage doit toujours avoir un caractère international dans l'application aussi bien que dans le principe. Elle doit être le fait simultané de toutes les Puissances.

un siège maritime [1]. C'est l'investissement par la marine militaire d'un ou de plusieurs ports, quelquefois même de tout l'ensemble des côtes d'un pays, dans le but d'empêcher l'entrée ou la sortie d'aucune marchandise. On cherche ainsi à obliger l'ennemi à se rendre en interceptant ses approvisionnements et en lui rendant impossible toute relation avec l'extérieur. Même sous sa forme la moins adoucie, le blocus est considéré comme un acte d'hostilité plus humain que la guerre parce qu'il entraîne très rarement des effusions de sang. Au point de vue du droit il a cependant le tort d'être une atteinte arbitraire à la liberté des neutres qui sont privés de leur négoce habituel avec la région bloquée. Or, autant l'on comprend l'interdiction de la contrebande de guerre, c'est-à-dire de l'importation ou de l'exportation des objets destinés uniquement à l'armement ou à l'entretien des troupes, autant l'on a peine à comprendre l'interdiction des matières inoffensives.

Si l'on compare le blocus pacifique au blocus ordinaire ainsi défini, on voit qu'au point de vue de l'humanité il n'offre pas plus d'avantages, et qu'en ce qui concerne le droit il présente les mêmes inconvénients. Les tiers sont

---

1. L'expression de *blocus* s'applique aussi aux sièges, mais plus rarement. Il semble qu'on réserve, en doctrine, le nom de siège à l'investissement d'une place serrée de si près que les assaillants peuvent l'atteindre par leurs projectiles. Le blocus serait au contraire un investissement à distance, pratiqué de manière à occuper simplement toutes les avenues d'une place et à l'empêcher de communiquer avec l'extérieur.

Voir à ce sujet les définitions du comte de Garden, *Traité complet de diplomatie*, t. II, p. 397. Halleck, *International law*, ch. 23, § 3. Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 297. Heffter, *Le droit international public de l'Europe*, § 154.

également lésés dans les deux cas, et l'une des opérations n'est pas plus meurtrière que l'autre. D'où vient alors la distinction? On peut dire qu'elle repose sur une simple équivoque. Dans le blocus ordinaire il y a eu déclaration préalable de guerre. Dans le blocus pacifique la guerre n'a pas été déclarée [1], mais la puissance bloquante traite la puissance bloquée par des procédés identiques à ceux qu'elle eût employés en cas de guerre.

Quelques exemples démontreront la justesse de cette observation.

Le premier blocus pacifique que citent les théoriciens du droit international [2] est celui des côtes du Péloponèse en 1827. L'Angleterre, la France et la Russie n'y manièrent pas trop doucement les armes, puisqu'en moins de trois heures elles détruisirent à Navarin la flotte turco-égyptienne. Et cependant il demeura entendu qu'on n'était pas en guerre avec le Sultan, à qui les alliés notifièrent diplomatiquement leur exploit, comme à un très cher ami. On coulait ses navires, on bloquait ses ports, on émancipait ses provinces, mais on n'aurait jamais admis qu'il y eût un seul acte de guerre dans tout cela [3]. Certaines phases de l'évolution du droit international sont vraiment empreintes d'ironie. Cependant les diplomates continuent à échanger sans rire des politesses qui

1. Il est très intéressant de citer à cet égard le mot de Guizot répondant le 8 février 1841 à une interpellation du Conseil d'État : « Nous faisons un blocus, ce qui n'est pas la guerre complète, la guerre déclarée... ».

2. Calvo, *loc. cit.*, t. II, p. 600.

3. Le Reis Effendi ne s'y trompa pas, et il répondit aux ambassadeurs des Puissances bloquantes : « C'est assurément comme si, « cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon « amitié ; un pareil procédé ne serait-il pas fou ? »

masquent des menaces et des salutations qui sont des défis.

Autre exemple. On sait qu'après la mort du roi du Portugal, Jean VI, en 1826, le trône devait passer à son fils aîné, Dom Pedro. Celui-ci, qui était déjà empereur du Brésil, abdiqua en faveur de sa fille Dona Maria. Mais son frère cadet, Dom Miguel, usurpa la couronne de sa nièce et régna par la terreur. Il couvrit le pays d'échafauds et jeta en prison 28.000 personnes dans l'espace d'un an. Parmi les victimes de ces violences il y eut quelques Français, notamment MM. Bonhomme et Sauvinet. Louis-Philippe, devenu roi lui-même, voulut exiger des réparations et il envoya à l'embouchure du Tage l'escadre de l'amiral Roussin, qui bloqua sans déclaration de guerre divers points de la côte et captura la flotte portugaise [1]. Le 14 juillet 1831, Dom Miguel accordait à la France les satisfactions requises et rentrait en possession de ses ports et de ses bateaux. Le blocus avait été pacifique.

Vers la même époque, la Belgique s'était soulevée contre la domination hollandaise. Après le bombardement d'Anvers, les puissances signataires du traité de Vienne étaient intervenues et avaient déclaré dissous le royaume des Pays-Bas. La Belgique devenait un Etat distinct sous la souveraineté du prince Léopold de Saxe-Cobourg. Le roi Guillaume ayant néanmoins refusé de faire évacuer par ses troupes les places belges, les puissances établirent un blocus pacifique sur tous ses ports. Il céda. On ne lui avait pas déclaré la guerre.

---

1. G. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. II, p. 307.

En 1838, la France bloquait dans des conditions analogues les ports du Mexique. Mais le Mexique, qui ne comprenait pas encore les subtils *distinguo* du droit international,répondit par une déclaration de guerre aux procédés de contrainte de Louis-Philippe. On ne peut donc pas exagérer le mérite de ce blocus pacifique.

Plusieurs années se passent. Napoléon III et Bismarck ramènent dans le monde la sauvage passion des tueries collectives. Il n'est plus question du blocus pacifique. Mais en 1880, ce mode de sanction est de nouveau mis à l'ordre du jour par Gladstone. Le traité de San-Stéfano avait accordé au Monténégro des extensions territoriales que le traité de Berlin maintint tout en les réduisant d'un tiers. Mais la Turquie s'opposait de toutes ses forces à l'exécution des conventions diplomatiques qui avaient taillé dans son drap. C'est alors que le grand homme d'Etat anglais proposa un blocus pacifique de Smyrne pour obliger la Turquie à céder. Les puissances ne se rangèrent pas à son avis.

Le blocus pacifique fut cependant pratiqué,en 1886,non plus contre la Turquie mais à son avantage. A la suite de la révolution rouméliste la Grèce venait de se soulever, et le gouvernement de M. Delyannis faisait des concentrations de troupes sur la frontière turque. On parlait de reprendre l'Epire, la Macédoine et l'île de Crète. Le *veto* des puissances intervint heureusement et une flotte mixte de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Allemagne et de l'Italie, bloqua les côtes grecques et fit obstacle à tout acte d'hostilité contre le Sultan.

En cette dernière circonstance la conception des principes du droit international se présentait sous un aspect nouveau. Pour la première fois peut-être le *blocus paci-*

fique méritait son titre, et apparaissait non seulement comme une sanction respectueuse des vies humaines, mais aussi comme une sanction respectueuse du droit des neutres. Il était convenu, en effet, que l'entrée et la sortie des ports de la Grèce n'étaient interdits qu'aux navires *sous pavilon grec* [1]. La navigation et le commerce sous tout autre pavillon restaient absolument libres. Les transactions n'étaient donc pas compromises et les approvisionnements légitimes n'étaient pas interceptés.

Ce précédent ouvre à la doctrine pacifiste tout un horizon. Rejetant l'hypocrite distinction que nous avons déjà critiquée, nous entrevoyons un mode de blocus auquel la qualification de pacifique reviendra à juste titre, non plus parce qu'on aura escamoté les formalités de la déclaration de guerre, mais parce qu'aucun acte de guerre ne sera admis ni compris dans sa procédure.

Les flottes alliées se borneront à une manifestation navale assez imposante par le nombre pour défier toute résistance. Leur opération se réduira à une sorte d'*embargo* collectif sur la marine de l'Etat réfractaire. Elles feront obstacle à la contrebande de guerre sous toutes ses formes. Elles tiendront à leur merci le commerce maritime des côtes bloquées sans frapper d'aucun interdit les navires des puissances tierces. Elles contrôleront le mouvement de la marine marchande aussi bien que de la marine militaire du pays frappé de blocus, mais elles ne

1. Cette condition s'est encore retrouvée dans le blocus établi en 1897 devant l'île de Crète par les grandes Puissances. Mais ce blocus n'est pas digne d'être cité parmi les blocus pacifiques à cause de son caractère agressif. Cf. les articles de M. Th. Ruyssen dans la *Paix par le Droit ;* avril et mai 1897, p. 115 et 146, et dans l'*Almanach de la Paix* de 1898, p. 25.

compliqueront leurs formalités d'inspection et de vérification d'aucune agression violente contre les personnes ou contre les biens.

Sous cette forme le blocus paraîtra sans reproche. D'autant plus qu'il n'interviendra qu'à l'occasion de l'exécution d'une sentence arbitrale; — qu'il sera pratiqué non pas par une ou plusieurs puissances, agissant dans un intérêt personnel, mais par l'ensemble de toutes les puissances signataires de la Convention de La Haye, ou du moins en leur nom, — et qu'il affectera ainsi le caractère d'une voie d'exécution juridique au lieu de n'être que l'entreprise arbitraire d'un seul Etat.

Pour permettre aux puissances de procéder au blocus sans effusion de sang, il faudra leur maintenir deux droits qu'elles ont exercés de tous temps, et qui méritent d'être consacrés par la doctrine pacifiste.

Nous voulons parler *du droit de visite* et *de la saisie des navires.*

Ces deux droits changeraient cependant quelque peu de caractère.

***

Droit de visite. — Pour ce qui est du droit de visite on l'a considéré jusqu'à présent comme une prérogative des belligérants vis-à-vis des neutres, et on ne l'a déclaré légitime qu'en temps de guerre, à cause même de la dérogation qu'il apporte au droit commun. Or, le jour où l'on n'admettrait que des blocus exclusifs de toute guerre il faudrait faire entrer le droit de visite dans le droit commun, et la chose serait d'autant plus facile que cette opération cesserait en principe d'être dirigée contre les tiers que la doctrine pacifiste met hors de cause, et constitue-

rait simplement un procédé de contrainte contre la puissance bloquée. En un mot, on supprimerait toute mesure vexatoire autre que la visite contre le non-ennemi, et l'on ne tendrait qu'à immobiliser la marine de la partie bloquée, sous réserve toutefois de la capture des bâtiments ennemis ou neutres qui seraient convaincus d'infraction aux règles du blocus.

L'exercice du droit de visite est, en effet, la condition essentielle d'un blocus pacifique. Seul, en effet, il peut permettre de vérifier, par l'examen des papiers de bord, la nationalité d'un navire, la sincérité de son pavillon, la nature de sa cargaison en hommes ou en marchandises. Il est assez frappant que le droit international ait jusqu'ici dispensé du droit de visite les vaisseaux de guerre et même les convois maritimes, c'est-à-dire les navires marchands circulant sous escorte [1]. On a sans doute pensé que les vaisseaux de guerre étaient pourvus de moyens de résistance assez énergiques pour qu'il fût dangereux de les provoquer par aucune vexation. On s'est placé au même point de vue que la loi du 3 mai 1844 [2] sur la chasse, qui interdit au verbalisateur d'arrêter le délinquant. A la chasse, en effet, le délinquant est presque toujours armé, tandis que le verbalisateur l'est rarement, et il serait imprudent de confier au plus faible l'arrestation du plus fort.

Quoiqu'il en soit de ce point de vue, dont les motifs historiques nous échappent, l'exemption qu'il consacre est inadmissible. Un blocus pacifique ne peut être efficace qu'à condition qu'aucun navire ne puisse échapper aux

---

1. Cf. Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 418.
2. Art. 25.

inspections et aux perquisitions des puissances bloquantes. Il s'agit de paralyser momentanément les actions et les transactions de la marine militaire ou marchande d'un pays déterminé. On ne veut pas affamer la population ; on la laisse libre de s'approvisionner par l'intermédiaire de la marine neutre dont on ne contrarie pas les arrivées et les départs, mais dont on vérifie les chargements, et on lui déclare seulement : « Faites tout « ce que vous voudrez, hormis la guerre, avec les navires « des autres. Quant à vos navires à vous, vous n'en ferez « rien tant que le jugement arbitral n'aura pas été exé« cuté. »

Que signifierait ce langage comminatoire si tout ou partie de la marine neutre restait exempte du droit de visite ? Que l'exercice de ce droit soit difficile en cas de résistance d'un vaisseau de guerre, nous ne le contestons pas. Mais nous raisonnons tout le temps dans l'hypothèse d'un blocus pacifique auquel concourent toutes les puissances signataires de la Conférence de La Haye, et nous aimons à croire que l'action collective d'un nombre aussi considérable d'Etats découragerait toute résistance par les armes. La chose a été possible en 1886, lors du blocus des côtes grecques, auquel ne participaient que quatre puissances. Comment serait-elle impossible lorsque le concours de tout le concert des nations civilisées serait assuré ?

Il est évident que le droit de visite doit pouvoir s'étendre aux neutres s'ils sont suspects de favoriser le transport de la contrebande de guerre. Il faudrait peut-être exiger un soupçon sérieux se dégageant d'indices positifs. Mais lorsque cette présomption existerait, le droit de visite existerait aussi. La marine est un

corps susceptible. Appelée à braver tous les jours les périls de la haute mer et les caprices des vents, elle sait que tout ce qui retarde sa marche, que tout ce qui la détourne de sa direction normale, augmente son danger. De là une aversion naturelle pour tous les abordages, y compris le simple abordage diplomatique que constitue le droit de visite. Réserve faite de ce sentiment légitime, on conviendra toutefois que le droit de visite n'est pas plus vexatoire qu'une opération quelconque de douane, d'octroi, ou de régie. Les neutres supportent sans se plaindre l'inspection des trains de chemins de fer aux frontières internationales. Le public admet, aux portes des villes, de minutieuses perquisitions dans les colis les plus intimes. Les partisans de l'impôt sur le revenu appellent de tous leurs vœux des indiscrétions encore plus choquantes. Pourquoi n'admettrait-on pas la légitimité du droit de visite destiné, en rendant vraiment efficaces les blocus pacifiques, à dispenser les assujettis de démonstrations belliqueuses autrement vexatoires ?

*
* *

DROIT DE PRISE. — En second lieu nous avons dit que le droit de prise resterait compatible avec le caractère pacifique du blocus que nous préconisons.

La capture du navire visité est la conséquence logique de l'opération de visite, si celle-ci a révélé que le navire avait commis une infraction, soit aux règles générales du droit international, soit aux règles plus étroites du blocus pacifique. La capture n'est, toutefois, qu'une mesure conservatoire qui ne devient définitive que lorsqu'elle a été confirmée par un jugement de confiscation qui doit émaner d'un tribunal des prises.

Ainsi présentée, la capture a l'apparence d'une sanction essentiellement juridique correspondant beaucoup mieux aux desiderata de la doctrine pacifiste que toutes les autres sanctions matérielles. En y regardant de près, on se heurte cependant aux plus grandes difficultés lorsqu'on cherche à mettre la théorie des prises, telle qu'elle est actuellement conçue par les juristes, en complète harmonie avec nos principes particuliers.

La première difficulté surgit lorsqu'il faut déterminer à quelles catégories de navires la prise peut s'appliquer. D'une manière générale, il faut autant que possible, dispenser de toute capture les navires des neutres puisqu'il est entendu que le blocus pacifique ne peut consister qu'en un embargo collectif sur la marine de l'Etat réfractaire. La seule exception à cette dispense concernerait les navires convaincus de contrebande de guerre. Ceux-là mériteraient d'être toujours déclarés de bonne prise, alors même qu'ils flottent sous pavillon neutre.

Une fois limitée, sous cette unique réserve, aux seuls navires de l'Etat réfractaire, la capture pourrait-elle s'exercer indistinctement contre les navires de guerre et contre les navires marchands des particuliers? En vertu de notre notion du bocus pacifique, il paraît nécessaire d'admettre la capture de n'importe quel navire de la nation bloquée sans distinction entre la propriété publique et la propriété privée [1]. Mais ici on va nous accuser d'être

1. Funck Brentano et Sorel exposent très clairement (*loc. cit.*, p. 403), que le respect de la propriété privée sur mer est incompatible avec les principes du blocus. Il n'y a que les exécutions sensibles au commerce maritime qui soient sensibles à un pays: Un État aurait pu perdre tous ses cuirassés sans que sa vie économique soit profondément troublée. Il est atteint le jour où le premier sac de café, où la première balle de coton sont en retard.

rétrograde. On fera valoir que la tendance de tous les esprits modernes est de protéger la propriété privée contre les répercussions directes ou indirectes des luttes internationales ; on prétextera que la résistance d'un Etat ne saurait engager la responsabilité individuelle de ses sujets, et qu'un particulier ne doit pas être exposé à des désagréments personnels en raison d'un acte gouvernemental auquel il n'a pas participé.

Nous rencontrons ici une objection à laquelle nous nous heurterons de nouveau à propos des saisies-arrêts de créances particulières, dans notre étude sur les sanctions civiles. Nous y répondons en faisant observer que l'atteinte portée à la propriété privée est compensée par le recours du particulier contre son propre gouvernement, recours qui ne saurait être illusoire tant à cause de la solvabilité présumée des Etats que de l'intérêt politique qui obligera toujours un gouvernement à désintéresser ceux qui ont subi un préjudice du fait de l'administration publique. Et nous déclarons qu'il est utile, qu'il est même juste que, sous un gouvernement populaire, les particuliers soient exposés à subir le contrecoup des actes gouvernementaux. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils veilleront à ce que ces actes ne soient pas arbitraires. L'opinion publique est la résultante des opinions individuelles. Lorsque chaque individu sentira que l'inexécution d'un arbitrage s'analyse pour lui en un risque personnel, la justice internationale aura quelque chance d'être respectée.

A ces raisons générales il s'en ajoute d'autres qui sont spéciales à la théorie même du blocus pacifique. Dès l'instant qu'il s'agit de contraindre ou d'intimider un Etat par un brusque arrêt de son commerce maritime,

l'opération ne peut avoir d'efficacité qu'à condition d'atteindre les navires de commerce. Or, les Etats ont très peu de navires de commerce. Il se peut même que beaucoup d'Etats n'en aient pas du tout ou qu'ils n'en possèdent que sous le nom de compagnies privilégiées. La marine marchande est essentiellement une marine privée. Il faut donc que celle-ci puisse être captée à titre conservatoire, sinon à titre définitif. Sans quoi le blocus pacifique n'existerait plus que de nom, et l'on se trouverait de nouveau acculé au blocus militaire.

D'autre part, l'effet d'intimidation qu'on se propose peut être obtenu pacifiquement par la capture d'un navire marchand qui n'est pas en état de résister par la force au navire capteur. Au contraire, si on réduisait le capteur à n'agir que contre des navires de guerre, la soumission de ceux-ci serait beaucoup plus douteuse, et on risquerait de provoquer de sanglantes collisions par l'effet même du scrupule juridique derrière lequel on se serait retranché.

Enfin, il est hors de doute qu'en mettant les navires des particuliers à l'abri du droit de prise, on leur permettrait de jouer avec une parfaite impunité tout ou partie des rôles de la marine militaire, soit en aidant au transport des troupes et des munitions, soit en prêtant leur matériel et leurs équipages pour le service de la résistance.

Ceux qui ont mené de généreuses et éloquentes campagnes en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer ont invoqué un argument pratique tiré de ce que l'expérience de l'histoire aurait démontré qu'on ne triomphe pas de la résistance d'un Etat par la simple prise de ses navires marchands et qu'il serait inutile dès lors de maintenir, aux dépens de la propriété privée, un mode

de sanction qui manque toujours son but. On rappelle à cet égard que, sous le premier Empire, la France a continué à tenir tête à l'Europe coalisée, alors que sa marine marchande était déjà complètement détruite, et l'on ajoute que, comme le nombre et l'importance des captures restent inconnus jusqu'au moment où les tribunaux de prises ont statué, on ne peut leur attribuer aucune influence sur la suspension des hostilités. Cet argument pratique a sa valeur dans une doctrine qui admet et qui légitime les blocus militaires. Mais, en se plaçant au point de vue d'un blocus exclusivement pacifique, comme celui des côtes de Grèce en 1886, il est évident que la prise des navires marchands offre un tout autre intérêt. Qu'on oublie le commerce pendant une guerre navale, rien de plus naturel. Au contraire, dans une opération dont l'unique but est d'interrompre les transactions maritimes d'une nation, la capture des bâtiments particuliers prend une importance essentielle.

Mais alors surgit une nouvelle difficulté. Si la doctrine maintient le droit de prise, ne doit-elle pas tout au moins faire statuer suivant des règles d'équité sur la confiscation définitive des navires saisis? Les usages internationaux, tout en confiant à une juridiction particulière le soin de confirmer ou d'infirmer les captures, ont consacré jusqu'ici une double dérogation au droit commun.

Tout d'abord le tribunal compétent pour statuer sur la validité de la prise a toujours été jusqu'ici le tribunal du navire capteur. Or, en règle générale, suivant le vieil adage : *Actor sequitur forum rei*, la partie défenderesse ne devrait être jugée que devant la juridiction de son domicile. En outre, le tribunal des prises, au lieu d'être une juridiction ordinaire, n'est encore, dans beaucoup de

pays, qu'une juridiction d'exception. Les Etats-Unis sont peut-être la seule nation qui abandonne à ses cours de district le soin de statuer sur les prises maritimes. En Espagne, c'est encore le ministre de la marine, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, qui juge les prises de sa propre flotte. En Angleterre, il y a une cour de l'amirauté de qui relève le soin d'apprécier toutes les prises. La Hollande, la Suède, le Danemark, ont des tribunaux spéciaux. En France, la législation a beaucoup varié. Une ordonnance de 1400 donnait autrefois compétence à *l'amiral* ou à son lieutenant. Plus tard, on institua un conseil des prises. La Convention et le Directoire firent entrer le jugement des prises dans les attributions des tribunaux de commerce. De 1815 à 1854, ce fut au contraire le Conseil d'Etat qui devint seul compétent. Puis survinrent les guerres de Crimée et d'Italie. Le nombre des captures augmenta et l'on créa un conseil des prises spécial. En 1870, on en créa un autre qui siégea d'abord à Tours et puis à Bordeaux. A l'heure actuelle la question est réglée par le décret du 2 août 1879, sur le fonctionnement du Conseil d'Etat. L'article 7 de ce décret, modifié par le décret du 3 avril 1886, dispose en effet que : « Sont portés à l'assemblée générale du Conseil d'Etat... 16°: *Les prises maritimes.*

Il est manifeste que la doctrine pacifiste ne peut prendre son parti de tout ce chaos de juridictions contradictoires. Dès l'instant que les puissances se proposeront d'agir de concert pour l'exécution des arbitrages, l'unité de jurisprudence en matière de prises exigera l'unité de juridiction. Tout en trouvant inique que l'appréciation des prises soit livrée aux tribunaux du pays capteur, on comprend qu'il ne peut être question de la confier aux

tribunaux du pays dont les navires ont été captés. Il y a cependant un moyen bien simple d'échapper à ce dilemne qui a maintenu jusqu'ici le droit international entre une injustice et une impossibilité. Puisque les prises doivent devenir l'effet d'une action commune des puissances, nous demandons qu'il y ait un seul tribunal international pour les juger toutes. Nous avons la Cour de La Haye. Il n'y a rien de plus facile que de constituer parmi ses membres une chambre spéciale pour juger de toutes les prises futures. Cette solution eût été impossible sous le régime des guerres navales, car, la prise étant un fait de guerre, le pays capteur n'aurait jamais admis que sa validité fût appréciée par une juridiction étrangère, fût-elle neutre ou internationale. Au contraire, dès que les prises résulteront d'un fait international, il n'y aura rien de plus naturel que la constitution d'une juridiction internationale pour en connaître. On échappera ainsi à la nécessité de toutes les dérogations au droit commun que nous avons déplorées.

***

Le sujet n'est pas épuisé. Le conseil international des prises une fois établi, quels principes devra-t-il suivre en statuant sur la confiscation des navires saisis ?

Le premier principe sera évidemment que la restitution doit être la règle et que la confiscation ne peut être que l'exception. Par cela même que le but du blocus pacifique est de paralyser temporairement la navigation de l'Etat réfractaire et que la prise n'a qu'un caractère conservatoire, la confiscation perd toute raison d'être à partir du moment où l'Etat bloqué a cédé. La confiscation ne peut se justifier alors qu'à titre de pénalité, si la prise a

été opérée à la suite d'une violation flagrante du droit international. Ici encore on voit combien nous nous dégageons des idées traditionnelles, et quelle nouvelle réalité s'abriterait sous les termes et sous les formes d'autrefois. Il n'est plus question de droit de conquête ni de prise confisquée à titre de butin ou de dépouille opime. Il n'y a plus qu'une simple confiscation pénale, destinée à réprimer une faute constatée par une juridiction impartiale.

Et cette observation nous conduit à l'indication d'un second principe. Puisque la confiscation n'est plus qu'une pénalité, la chambre internationale des prises jouira d'un pouvoir discrétionnaire pour décider à qui la capture devra être attribuée. Jusqu'à présent, chaque fois que la prise était validée, l'Etat capteur se l'adjugeait à lui-même.Dans l'hypothèse d'une action commune des puissances, il n'y aura plus d'Etat capteur au sens littéral du mot. Or,les puissances qui auront concouru à la prise ne songeront guère à s'en partager le profit. Ce serait retomber dans la pratique des conquêtes.

Deux emplois pourront cependant être faits de la prise. Ou bien le tribunal l'adjugera à titre d'indemnité à l'Etat qui avait eu gain de cause dans l'arbitrage, et en faveur de qui l'intervention des puissances se sera produite. Ou bien le tribunal pourra faire vendre la prise et en affecter le prix aux frais de l'expédition commune. Il y aura toujours, en effet, pour des sanctions de cette nature, un certain nombre de dépenses qui devront être supportées en fin de compte par l'Etat dont la résistance les aura nécessitées. Il sera donc juste d'imputer sur cette charge le produit de toutes les confiscations qui n'auront pas été employées autrement.

En statuant sur la confiscation, la chambre internatio-

nale des prises aura d'ailleurs une distinction à faire entre les navires et leur cargaison. Si la cargaison comprend des munitions de guerre, celles-ci ne seront jamais mises en vente. Il faudra ordonner leur destruction ou les faire jeter à la mer. Quant à la partie du chargement qui ne se composerait que de marchandises inoffensives, elle doit subir le sort du navire lui-même, si ces marchandises appartiennent au propriétaire du navire. Celles qui appartiendraient au contraire à un tiers de bonne foi devraient lui être restituées sans frais.

Dans l'état actuel du droit, on s'est préoccupé d'assurer aux officiers et aux équipages des bâtiments capteurs une part dans la prise des vaisseaux de guerre. La France a connu sur ce point les règlements successifs du 2 prairial an XI, du 9 ventôse an XI et de juin 1890. La doctrine pacifiste est trop opposée à la théorie du butin pour pouvoir s'approprier ces règlements. On admettra facilement que le zèle des marins qui participeront au blocus pacifique soit stimulé par quelques primes et par d'intelligentes récompenses. Mais la prise ne doit pas leur revenir en entier.

Un article de ce règlement mérite toutefois d'être retenu. C'est celui qui réserve une partie du produit des prises à la caisse des invalides de la marine.

CHAPITRE IV

Le siège pacifique.

Puisque les théoriciens du droit international ont admis depuis longtemps le blocus pacifique des ports maritimes, on ne s'explique pas qu'ils n'aient jamais songé à la possibilité d'un siège pacifique. Ou plutôt on se l'explique trop bien. Les théoriciens du droit international ne sont pas des imaginatifs. Rarement ils inventent quelque chose. Ils suivent pas à pas les faits de l'histoire. Lorsque le même fait leur apparaît comme s'étant renouvelé plusieurs fois, ils disent qu'il y a fréquence, qu'il y a usage, qu'il y a tradition ; et cette tradition, ils la commentent timidement à la manière des légistes qui étudiaient nos vieilles coutumes avant leur première rédaction, sans oser les trouver mauvaises, sans songer à proposer rien de mieux.

On dirait que l'unique conviction des théoriciens du droit international c'est que le droit international n'existe pas, ou que s'il existe, il ne comporte aucun principe absolu ; qu'il n'y a pas d'autre limite aux violences des Etats que celles qu'ils veulent bien s'imposer eux-mêmes; que les scrupules d'un Etat à un moment déterminé ne lient pas cet Etat à un autre moment et ne lient pas les autres Etats à un moment quelconque ; que, dès lors, la doctrine ne doit se permettre aucune généralisa-

tion, aucune revendication, aucune espérance; qu'elle ne peut se livrer tout au plus qu'à des calculs de probabilités. Les meilleurs formulent des vœux dont l'exécution est livrée à la bonne volonté des gouvernements. Mais aucun ne se propose la tâche de vaincre la force par le droit.

Il y a même eu, chez les juristes, un plus étrange point de vue. Ils ne se sont pas contentés de déclarer immuable tout ce qu'ils n'avaient pas le courage ou l'esprit de critiquer. Ils l'ont déclaré utile et satisfaisant. Pour la plupart d'entre eux, le mal nécessaire n'est pas un mal, c'est une loi de la nature qu'ils incorporent dans leur doctrine, en prétendant qu'elle est juste et bonne. De même que les anciens tyrans avaient des historiographes chargés de trouver matière à louange jusque dans leurs fautes, de même les iniquités internationales ont pour elles tous les logiciens du fait accompli, qui persuadent aux peuples que l'injustice est la chose la plus normale du monde. C'est ainsi que les juristes ont employé leur temps à édifier une théorie de la souveraineté destinée à rendre les Etats intangibles au droit des autres, et cette théorie est le principal obstacle que rencontre la conception d'un siège pacifique. Lorsque les papes, au plus fort de leur domination théocratique, soutenaient que la puissance spirituelle devait tout juger et n'être jugée par personne, ils admettaient au moins qu'au-dessus d'eux planait le jugement de Dieu. La théorie de la souveraineté est plus absolue, puisqu'elle ne place au-dessus des Etats ni Dieu ni droit. C'est le régime du bon plaisir approuvé et doctrinalisé.

Alors pourquoi l'idée d'un siège pacifique serait-elle accueillie autrement que par des sourires ? On veut bien

nous parler du blocus pacifique des ports, parce qu'il a convenu à certains Etats de le pratiquer, en certaines circonstances, et qu'on est en présence d'un fait qui comporte des commentaires. Mais comme il n'y a pas encore eu de siège pacifique, personne n'en parlera. Il ne saurait y avoir de droit tant qu'il n'y a pas de fait, puisque c'est le fait qui est générateur du droit.

Quant à nous, nous continuerons à nous placer avec la doctrine pacifiste à un point de vue diamétralement opposé. Nous prenons pour base de nos raisonnements, non pas ce qui est, ni ce qui a été, mais ce qui doit être, et s'il est vrai que le siège pacifique soit désirable, nous en conclurons qu'il doit être pratiqué. Quel est le désir dont la volonté humaine ne puisse, avec le concours du temps, faire une réalité ?

Le siège pacifique devrait-il être ? Toute la question est là. Pour la résoudre, il faut se rappeler que nous étudions les sanctions de l'arbitrage international, et que nous ne songeons nullement à instituer une forme nouvelle de belligérance. S'il s'agissait d'inviter une nation déjà engagée dans une opération militaire à se contenter de faire des promenades pacifiques autour des remparts et des forteresses de son adversaire, la proposition serait vraiment illusoire et ridicule, et nous n'aurions pas la naïveté de la formuler. On ne s'imagine pas qu'une nation déterminée à faire la guerre, et qui aurait traîné jusqu'aux portes d'une ville ennemie ses troupes et ses canons, puisse se résoudre à rester l'arme au pied jusqu'à la reddition volontaire de la place. Une armée tout entière ne se résigne pas au simple rôle de sentinelle ; les hommes de troupe s'en contenteraient peut-être, mais le

corps des officiers est ardent à se battre, et une fois qu'il se sent sur le terrain de la lutte, on ne le retient plus.

Il faut connaître la psychologie de l'assiégeant, l'énervement des longues attentes, l'impatience de l'assaut, la férocité que développent les appétits belliqueux.

Représentez-vous ce réveil subtil de tous les instincts meurtriers que l'ordre de mobilisation a été secouer dans les bas-fonds de l'animalité humaine. Depuis l'heure de la déclaration de guerre, la mentalité et la moralité des hommes se sont transformées. Dans le pays tout entier la vie est devenue fiévreuse. On n'a eu d'oreilles que pour le bourdonnement des casernes et des camps. Devant la porte des quartiers une foule audacieuse a suivi les préparatifs de l'équipement et fait le compte patriotique des provisions et des munitions, des chevaux et des hommes. Dans la rue, les marchands de journaux ont crié leurs tirages exceptionnels. Les feuilles de tous les partis ont été réconciliées par la communauté du danger et de l'espérance. Elles sont toutes consacrées à la défense de l'honneur national, et l'abondance des dépêches vraies ou fausses s'accumule, se presse et déborde tout le long de leurs colonnes trop étroites. Allez donc leur parler de sièges pacifiques. Ce qu'il leur faut, c'est la frénésie de Ladysmith ou de Port-Arthur. C'est le sac de la ville, les ruisseaux de sang dans les rues, le viol au coin des bornes. N'avez-vous pas entendu les notes frissonnantes de la musique militaire et les propos échangés à l'heure du départ ? Les familles qui ont perdu leur soutien, les ménages où la plus douce affection s'est brisée, ont su essuyer toute larme et refouler tout regret. Les égoïsmes particuliers se sont dépouillés pour revêtir une forme collective. Mais on veut que ces déchirements et ces sacri-

fices servent à quelque chose, qu'il y ait une grande victoire dont chacun retirera sa part d'honneur et de joie ; que les bombes se succèdent sans relâche contre la place qui tient bon, que le siège soit militaire dans toute l'horreur du mot.

Tout cela est vrai,et tout cela serait probant s'il s'agissait de mettre un frein à une armée en délire, qui se rue au carnage et qui veut en savourer l'ivresse. Mais encore une fois, ce n'est pas la question. Il ne s'agit que de sanctionner un arbitrage ; il ne s'agit pas de deux pays qui veulent se battre, qui vont se battre, qui se battent déjà, mais de deux pays où il n'y a eu ni mobilisation, ni rappel des réserves, ni mise en marche vers la frontière, ni surexcitation des fanfares et des journaux. Autour d'un tapis vert des arbitres ont délibéré. Une exhumation de documents poudreux pour établir les droits des parties ; un échange de plaidoiries au style sobre et serré ; une sentence rédigée dans la langue glaciale du droit. Seulement la partie condamnée a résisté ; elle résiste encore ; il faut vaincre sa résistance. On aurait pu songer à une démonstration navale devant l'un de ses ports pour intercepter l'entrée ou la sortie de ses navires. C'eût été un blocus pacifique. Mais une circonstance quelconque a empêché l'emploi de ce moyen d'exécution. Peut-être s'agit-il d'un Etat qui n'a point de ports, de la Suisse par exemple. Et alors une idée bien simple vient tout naturellement : ce que l'on n'a pu faire à un port, pourquoi ne le ferait-on pas à une ville ? Pourquoi ne cernerait-on pas un des grands marchés nationaux, par exemple le centre du commerce des soieries ou des vins, non pas pour le bombarder, pour l'affamer, ni pour lui infliger aucun des traitements cruels que la doctrine pa-

cifiste réprouve, mais tout simplement pour dire aux adversaires : « Vous ne serez privés ni de pain ni de « laine. Mais la soie et le vin ne sont pas des objets de « première nécessité. Nous allons en intercepter l'arri- « vée et le départ jusqu'au jour où vous aurez exécuté la « sentence. »

On voit l'utilité de l'opération. On en saisit le caractère et les conditions. Serait-elle vraiment plus difficile à exécuter qu'un blocus maritime ? C'est ici que des objections plus spécieuses doivent être prévues.

La première objection pourrait être tirée de ce que le blocus maritime s'exerce du dehors, tandis que le siège pacifique suppose une incursion sur le territoire. La flotte bloquante est sur mer ; elle n'a donc pas pénétré dans le pays. Au contraire, la force assiégeante aura nécessairement passé la frontière. Il y a donc une atteinte au droit de souveraineté qui n'existe pas dans le blocus pacifique.

Cette objection n'est pas sans réplique. Tout d'abord il y a lieu de remarquer qu'étant donnée la fiction des eaux territoriales, la flotte bloquante pénètre elle aussi dans la sphère des influences et des commandements de la puissance bloquée. Et pourtant on admet que le blocus pacifique n'est pas un acte de guerre, puisqu'il a été pratiqué, sans déclaration de guerre, avec l'agrément des politiciens et des diplomates qui tiennent le plus à l'observation de ces formalités stériles auxquelles se réduisait jusqu'ici le droit international.

Mais, dira-t-on, les blocus pacifiques, même les plus énergiques, n'ont jamais abouti à un débarquement de troupes. Ils sont donc limités par la division naturelle de l'élément liquide et de l'élément solide. On sait jusqu'où

ils vont, et on sait qu'ils n'iront pas plus loin. Le péril de la puissance bloquée reste circonscrit. Il n'y a aucune surprise à craindre.

Ici encore l'opposition qu'on voudrait créer entre le blocus et le siège n'a rien de décisif. Le siège pacifique pourrait respecter le territoire. Il y a des villes frontières qu'on peut cerner, grâce aux progrès de la balistique, sans aucune violation de territoire. Et il y a surtout des gares frontières qui se prêteraient admirablement au but d'un siège pacifique. Il ne s'agit pas, en effet, de raser une forteresse, d'emmener une garnison en captivité, d'humilier une population civile. Il s'agit tout simplement d'établir un embargo sur certaines marchandises, et d'atteindre l'adversaire dans des intérêts commerciaux assez précieux pour que la résistance soit paralysée. Dans des gares comme Petit-Croix, Avricourt, Genève, Vintimille, stationnent de longues rames de wagons étrangers chargés des marchandises les plus diverses. L'Etat compétent n'a qu'à établir tout autour une ligne de défense. La circulation des trains est aussitôt arrêtée. Les voies sont obstruées. Plus d'arrivages et plus de départs. Cette opération a des répercussions immédiates qui se ressentent dans toutes les maisons de commerce du pays réfractaire. Comment celui-ci ne céderait-il pas ?

Voici que se présente une troisième et dernière objection. Loin de décourager la résistance de l'Etat réfractaire, cet embargo territorial risque de devenir un *casus belli* ; le siège pacifique provoquera une déclaration de guerre, et l'Etat qui était dans son tort, puisqu'il refusait d'exécuter un arbitrage, va pouvoir prétendre qu'il est dans son droit en prenant les armes non pas pour résister, dira-t-il, à une sentence dont il ne sera plus question,

mais pour repousser une intervention qu'il déclarera contraire à sa sécurité. Dans le blocus pacifique, le *casus belli* n'est pas à craindre, parce que les puissances bloquantes sont en nombre et que l'Etat réfractaire sait qu'en déclarant la guerre, il se heurterait à trop forte partie. Mais le siège pacifique d'une gare-frontière ne peut se comprendre que de la part d'une seule puissance à la fois, et cette puissance qui redoute la guerre, puisqu'elle n'a pas voulu la déclarer, pourra-t-elle la subir impunément si on la lui déclare ?

A cette objection on peut tout d'abord répondre que le siège pacifique n'est proposé que comme une des nombreuses sanctions possibles de l'arbitrage international, et qu'il faut supposer assez de sagesse et d'esprit politique aux Etats, pour ne pas recourir à cette unique sanction, lorsqu'il y a plus de mal que de bien à en attendre. Mais au surplus, on peut remarquer qu'il est possible d'imaginer le concours de plusieurs puissances à un siège pacifique, tout comme à un blocus. L'Etat réfractaire a toujours plusieurs frontières et par conséquent des gares-frontières ouvertes à l'action de divers Etats. Or, si l'on admet que, même en dehors de toute fédération universelle ou continentale, l'établissement d'un ordre juridique entre les Etats leur impose l'obligation réciproque de concourir à l'exécution des sentences, on doit reconnaître qu'il est logique et légitime d'espérer que l'Etat réfractaire sera l'objet de sièges pacifiques sur plusieurs frontières en même temps. Déclarera-t-il la guerre à tous les assiégeants à la fois ? Rarement il se sentira assez fort ; rarement alors il affectera de voir un *casus belli* dans une opération qui n'atteint en rien son

indépendance. Comme la Grèce en 1886, il préférera s'incliner.

Tout ce qui précède paraît être du domaine de la fantaisie. Pour montrer que nos suggestions et nos rêves sont cependant conformes aux réalités de l'histoire comme au génie de la race française, il suffira de rappeler que déjà, à l'époque des invasions, les Francs avaient quelquefois recours à des démonstrations militaires purement pacifiques. Agathias rapporte qu'ils se mettaient en ligne devant l'ennemi, comme s'ils devaient l'attaquer, mais qu'ils restaient l'arme au pied, sachant qu'il suffisait de ce moyen d'intimidation pour obtenir les satisfactions qui leur étaient dues. En parlant de siège pacifique nous demandons seulement le rajeunissement de cette méthode, où les Français peuvent voir une tradition nationale.

Toute ironie mise à part, on peut évoquer le souvenir héroï-comique du fort Chabrol. M. Waldeck-Rousseau en fit réellement le siège pacifique. On vit couler des flots d'encre, mais pas une goutte de sang.

CHAPITRE V

De la guerre considérée comme ultime sanction.

Après avoir fait l'essai infructueux de toutes les sanctions, certains pacifistes estiment que, si un arbitrage restait inexécuté, les moyens belliqueux deviendraient alors légitimes contre la partie condamnée. M. Novicow, qui a soutenu cette théorie [1], considère que l'intervention de l'armée en pareille circonstance n'aurait que le caractère d'une opération de gendarmerie et non plus celui d'une guerre. Il ne faut évidemment pas confondre l'exécution forcée d'un arrêt ou d'une sentence arbitrale avec une expédition militaire. M. Novicow n'indique cependant qu'une seule distinction entre les deux fonctions. « C'est que, dit-il, *le gendarme n'attaque jamais, « tandis que la guerre attaque toujours* [2]. » A cette raison il y en aurait plusieurs autres à ajouter. Voici la principale : C'est que la guerre se déclare et se poursuit habituellement par esprit de conquête, tandis que l'exécution forcée d'une décision judiciaire est un acte absolument désintéressé de la part de l'agent d'exécution. Le but de la guerre, sinon son résultat, est une augmentation du territoire, une rectification de frontière, une résiliation

1. *La fédération de l'Europe*, p. 282 à 286.
2. Page 284.

de traité, un privilège de commerce, de religion ou de race. Le but de l'exécution forcée n'est que la consécration d'un droit déjà vérifié et proclamé par un juge étranger aux intérêts respectifs des parties. Dans un cas il y a donc invocation du droit. Dans l'autre cas il y a négation et violation du droit. Dans un cas il y a vol, violence et arbitraire. Dans l'autre cas on ne se paie que de ce qui était dû ; on ne châtie que parce qu'il y avait eu faute, on n'exécute que dans la mesure de l'obligation.

Sous une forme un peu différente, un jeune conférencier déclarait, il y a quelques années : « C'est la force « qui prime le droit, tant qu'elle est organisée contre le « droit, mais du jour où elle est établie pour le droit, il « me semble que c'est au contraire le droit qui prime la « force [1]. » M. Alphonse Jouet, avocat à la Cour d'appel de Paris, s'est rallié à la même opinion dans un article bilbiographique de la Paix par le Droit [2].

Nous avons vu, dans la première partie de cet ouvrage, que tous les théoriciens du droit de la guerre antérieurs à Kant, ont justifié la guerre en la représentant comme sanction d'une faute. De ce point de vue, soi-disant juridique, on peut rapprocher des opinions de moralistes. Voici ce qu'écrivait Nicole au XVII[e] siècle [3]:

« La déclaration de guerre est un arrêt de mort pro- « noncé par un prince contre les sujets d'un autre prince « qui s'opposent à l'exécution des volontés de celui qui « déclare la guerre. Les soldats sont les exécuteurs de

1. J. Desclozeaux. Conférence faite au cercle du Luxembourg en 1895. Voir, dans le même sens, Pasquale Fiore, *Le droit international codifié*, trad. Chrétien, introduction, ch. III, n° 89.

2. *Paix par le droit*, année 1902, p. 352. Voir aussi les conclusions d'une déclaration du Comité de la Paix par le Droit, 1901, p. 340.

3. Pensées de Nicole.

« cet arrêt, ce sont d'illustres bourreaux envoyés par le « prince. Ils exécutent l'arrêt de mort porté contre ceux « qu'ils appellent leurs ennemis. Il suffit, pour être inno- « cent de leur mort; que l'arrêt soit donné par une puis- « sance légitime et qu'il ne soit pas notoirement injuste. »

Rien n'est plus faux que ce langage lorsqu'il s'agit d'une guerre déclarée sans décision judiciaire préalable. Rien n'est plus exact, au point de vue des principes abstraits, lorsqu'il s'agit d'une guerre faite au nom d'un droit régulièrement constaté. Il suffit, disait Nicole : « que l'arrêt soit donné par une puissance légitime. » Mais par *arrêt* il entendait une simple déclaration du souverain. La *puissance légitime* était, à ses yeux, le monarque de droit divin. Cette conception n'est plus admissible. Mais s'il s'agit d'un arrêt au sens judiciaire du mot, et si par puissance légitime on parle de la juridiction internationale seule compétente, la pensée prend une tout autre portée, et la doctrine pacifiste pourrait théoriquement s'y rallier.

Voici cependant qu'interviennent de sérieuses objections. Que le rôle de soldat-gendarme, pour suivre la métaphore de M. Novicow, soit légitime, nous voulons bien l'admettre. Mais ce soldat-gendarme par qui sera-t-il mis en mouvement ?

Les uns répondront, sans réflexion préalable : « Par « la partie à qui les arbitres ont donné gain de cause. » Cette solution serait contraire au principe fondamental de la doctrine pacifiste. On ne peut être juge et partie. On ne peut davantage être partie et agent d'exécution. Dirigés par l'Etat intéressé, les actes de contrainte auraient toujours l'air d'actes de vindication. Nicole pensait manifestement le contraire, mais il ne connaissait pas la théorie de la séparation des pouvoirs, qui est à la

base du droit public moderne, et il croyait à la mission providentielle des princes qui déclarent la guerre dans leur propre intérêt. Cette théorie théocratique n'est plus de mise parmi nous. Elle détonnerait aujourd'hui dans un traité de théologie ou de morale chrétienne, tout autant que dans un exposé de droit constitutionnel.

Il ne faut pas davantage être dupe du formalisme fécial, dont on évoque si volontiers le souvenir parmi nous. Lorsque les féciaux avaient procédé à un consciencieux examen des motifs invoqués à l'appui des prétentions de Rome et des objections présentées par l'ennemi, lorsqu'ils avaient consulté leurs divinités, fait leurs aspersions d'eau lustrale, et rempli tous les devoirs de leur sacerdoce diplomatique, ils pouvaient sans doute déclarer la guerre juste et donner par avance aux légions romaines une complète absolution politique et religieuse. C'était de la prudence, mais ce n'était pas du droit. C'était la preuve qu'on n'avait mis aucune précipitation dans la déclaration d'hostilités, qu'on avait recherché tous les moyens d'éviter un conflit et que les actes du pays étaient en règle avec la conscience nationale. Mais la guerre qu'on engageait dans ces conditions n'en était pas moins une guerre. Elle était juste, mais elle n'était pas un acte de justice. C'était la guerre vengeance, ce n'était pas la guerre sanction.

Une autre proposition surgit alors. Si la guerre sanction ne peut pas être juridiquement déclarée par l'Etat intéressé, ne pourrait-elle pas l'être par l'union juridique des Etats? [1] De là à l'idée de doter la cour perma-

---

1. Dans une conférence datant du 28 février 1871 le professeur anglais, sir J.-R. Seeley, demandait déjà que le droit de lever des troupes fut réservé à la collectivité des États et qu'aucun État ne put l'exercer individuellement.

nente d'un arbitrage d'une force armée il n'y a qu'un pas. Cette idée a été très sévèrement jugée par M. Féraud-Giraud, président honoraire à la Cour de cassation, dans un article plein de verve qui parut en 1897, dans la *Revue du droit international et de législation comparée* [2]. « Singulier amalgame, écrivait cet éminent magis-
« trat, de militaires appartenant à des nations dont quel-
« ques-unes seront prêtes à soutenir les résistances qui
« se produisent. Multiplier le nombre des combattants
« pour prévenir la lutte me paraît un bizarre moyen
« d'assurer la paix. »

Ni l'une ni l'autre des critiques de M. Féraud-Giraud n'était cependant décisive. L'amalgame des militaires de nationalité différente s'est réalisée en 1897 dans le blocus de la Crète : il s'est de nouveau réalisé en 1900 dans l'expédition de Chine, avec cette circonstance caractéris-

---

Bluntschli, de son côté, réclamait pour la déclaration de guerre la coopération des grandes puissances (Mitwirkung der Grossmächte). Il estimait que le caractère de la guerre serait absolument modifié par la condition ainsi mise à sa déclaration, et que, tout en devenant théoriquement légitimes, les guerres seraient alors de plus en plus rares, qu'il ne subsisterait que des guerres faites pour une cause juste et que toutes les guerres de caprice ou d'ambition disparaitraient complètement.

(Die Zwangsübung selber hat eher den character der Exekution eines Rechtsurtheiles als den Eines Kampfes von Parteien).

« N'oublions pas d'ailleurs que le 4e article du projet de l'abbé Saint-Pierre était ainsi conçu : « Si quelqu'un d'entre les grands
» alliés refuse d'exécuter les jugements et les règlements de la
» grande alliance, négocie des traités contraires, fait des prépara-
» tifs de guerre, *la grande alliance armera et agira contre lui offen-*
» *sivement jusqu'à ce qu'il ait exécuté* lesdits jugements ou règle-
» ments ou donné sûreté de réparer les torts causés par ses hosti-
» lités et de rembourser les frais de guerre suivant l'estimation qui
» en sera faite par les commissionnaires de la grande alliance ».

2. Tome XXIX, no 4, p. 361 et s.

tique que toutes les nations, y compris l'Angleterre et même la France, ont accepté le commandement d'un Allemand, en la personne du maréchal Waldersée. Et quant à la multiplication du nombre des combattants il ne faut pas oublier que les troupes les plus nombreuses sont parfois celles qui livrent le moins de combats. Elles se meuvent trop difficilement ; leurs opérations sont trop onéreuses, et leurs engagements sont si meurtriers qu'on attend jusqu'à la dernière extrémité pour s'en servir.

L'histoire nous offre d'ailleurs l'exemple de circonstances où des troupes étrangères ont été mises au service d'une cause qu'on croyait juste. Nous ne parlerons pas des opérations mercenaires dont on pourrait citer tant de cas. Mais on peut rappeler qu'après les congrès de Troppau et de Laybach, en 1821, les Autrichiens occupèrent Naples et Turin au nom de la Sainte-Alliance, et qu'après le congrès de Vérone, en 1822, toujours au nom de la Sainte-Alliance, les troupes françaises intervinrent en Espagne. On peut regretter que ces démonstrations aient été inspirées par la conception de la monarchie universelle et non par celle de la république universelle, et qu'elles aient été dirigées contre la révolution piémontaise dans le premier cas, contre les Cortès espagnoles dans le second. Il n'en reste pas moins vrai que l'idée de la mise en mouvement des troupes nationales au nom d'un intérêt international a été parfaitement réalisée quand on l'a voulu.

Pourquoi donc M. Féraud-Giraud crie-t-il à l'utopie?

Nous contestons la valeur des arguments de M. Féraud-Giraud, et cependant nous nous associons finalement à sa conclusion. Théoriquement nous avons reconnu la légitimité de la guerre-sanction, mais pratique-

ment nous n'en voulons pas : et quoique légitime, nous la repoussons et nous la condamnons aussi bien lorsqu'elle est déclarée au nom d'un pouvoir international que lorsqu'elle est déclarée par l'Etat à qui les arbitres ont donné gain de cause. Juste ou injuste, elle produit en effet les mêmes ruines, les mêmes souffrances et les mêmes deuils. La mission de l'humanité est de combattre dans leurs causes aussi bien que dans leurs effets toutes les calamités publiques, de tarir toutes les sources de douleur, de protéger l'être vivant contre le danger sous toutes ses formes, alors même qu'il s'agirait d'un fléau dont le principe serait légitime. Ils sont peut-être justes, ces supplices variés par lesquels les peuples primitifs font expier aux malfaiteurs leurs plus grands crimes. Et cependant tous les pacifistes se déclarent adversaires des supplices. Elles sont peut-être justes ces manifestations de la misère qui réduisent au froid et à la faim l'homme qui n'a pas voulu travailler. Mais tous les pacifistes luttent contre la misère. Justes aussi, ces contagions morbides qui atteignent dans sa santé physique et dans ses facultés mentales le débauché qui n'a vécu que pour l'ivresse et la luxure. Et tous cependant nous encourageons de notre concours et de nos vœux les efforts tentés par la médecine et par l'hygiène pour combattre la maladie. Le même sentiment nous groupera tous contre la guerre. Et loin de nous contenter de la réduire à n'être que l'*ultima ratio* de la justice, après avoir été l'*ultima ratio* de la politique, nous voulons la proscrire tout à fait, aussi bien comme sanction du droit que comme violation du droit.

*
* *

Alors surgit la question de savoir si l'Union des Etats qui n'aura pas voulu que la guerre-sanction puisse se faire en son nom, pourra, sans faire la guerre, s'opposer à ce que cette guerre se fasse malgré elle. Le problème n'est pas aussi insoluble qu'il le paraît. Il n'y a pas de guerre sans trésor de guerre. Les militaires eux-mêmes appellent l'argent le nerf de la guerre. Or, l'argent ne s'obtient que par des emprunts. Et les emprunts, aux heures de crise, sont souvent émis à l'étranger. Rien n'est plus facile aux divers Etats que de s'entendre pour que les émissions n'aient lieu chez aucun d'eux. Il y a tant de moyens pacifiques pour protéger l'épargne publique contre les sollicitations de l'étranger. Un simple avis de méfiance, un doute sur la sécurité du placement, et tous les souscripteurs de rester sur une sage réserve. La doctrine pacifiste peut retrouver dans ses annales des cas où la guerre a été empêchée ou retardée par une question d'emprunt. Un fait surtout est digne de mémoire, parce qu'il se rattache à l'histoire de William Penn, un des plus glorieux précurseurs de la politique que nous préconisons. Lorsque le colonel Fletcher, que l'Angleterre avait envoyé en Pensylvanie pour y organiser des forces militaires, voulut faire voter des impôts, le Parlement de la colonie, qui était resté fidèle aux inspirations de Penn, ne consentit à ce vote qu'en stipulant formellement que *pas un centime des subsides ne serait trempé dans le sang* [1]. Et comme si ce point de vue était de tradition sur la terre américaine, le Congrès de la Paix réuni à Boston en 1904, s'est trouvé saisi d'une proposition tendant à empêcher l'émission d'emprunts de

1. Voir, à ce sujet, *La colonisation*, par Jacques Dumas, p. 56.

guerre à l'étranger [1]. C'est par l'application de mesures de ce genre que la guerre-sanction disparaîtra à la suite des guerres de conquête et des guerres de vindication [2].

Il y a d'ailleurs, en dernière analyse, une objection décisive qui se dresse contre la guerre-sanction, quelque usage qu'on puisse en faire pour l'exécution d'une sentence arbitrale. C'est que la guerre, même mise au service du droit, ne peut assurer le succès qu'au plus fort ou au plus habile [3]. Or, si le pouvoir sanctionnant ne peut faire utilement la guerre qu'à condition d'être plus fort que la partie condamnée par les arbitres, ne vaut-il pas mieux qu'il use de sa force pour intimider plutôt que pour contraindre ? La guerre se produit habituellement entre adversaires qui se croient chacun le plus fort. Elle cesse dès qu'une des parties a reconnu la supériorité matérielle de l'autre. Le pouvoir sanctionnant, c'est-à-dire l'Union des puissances, étant, par définition, toujours plus fort que la partie condamnée, il n'y a pas de raison pour que celle-ci exige le recours aux armes.

---

1. Voir la correspondance bi-mensuelle du bureau international de Berne, 10 octobre 1904, p. 136.

2. Lors de son Assemblée générale, tenue à Paris le 18 février 1905, la Société française d'Arbitrage a voté l'ordre du jour suivant :

« La Société française pour l'arbitrage entre nations, réunie en « Assemblée générale, le 18 février, estimant que la souscription « publique et officielle dans un pays neutre, à des emprunts d'États « émis par une puissance belligérante, constitue une violation fla- « grante de la neutralité, invite les groupes de l'Union interparle- « mentaire à appeler sur cette grave question l'attention de leurs « gouvernements respectifs. »

3. Voir Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 55.

QUATRIEME PARTIE

LES SANCTIONS CIVILES

L'arbitrage international impose à l'Etat condamné une obligation de payer, ou une obligation de faire, suivant qu'il met à sa charge une indemnité ou une restitution. Or, ce sont là des obligations pour lesquelles le droit civil a prévu des voies d'exécution spéciales, lorsqu'elles naissent au profit d'un particulier, soit en vertu d'une décision judiciaire, soit en vertu d'un acte contractuel. L'idée vient donc tout naturellement de chercher à transporter ces sanctions civiles du domaine du droit privé dans le domaine du droit public, en les appliquant aux rapports réciproques de créancier et de débiteur, que la sentence arbitrale détermine entre les Etats.

Peut-être l'assimilation entre le droit civil et le droit international ne doit-elle pas être poussée trop loin. On risquerait d'être entraîné par l'esprit d'analogie à des conséquences tout à fait contraires au but que se propose la doctrine pacifiste. Donnons-en quelques exemples :

En droit privé, dira-t-on, il est juste que les engagements conclus entre deux ou plusieurs personnes ne puissent ni nuire ni profiter aux tiers. C'est le principe *Res inter alios acta*..... Mais entre Etats, il ne saurait en être de même, car toute convention internationale a de telles répercussions sur ceux qui n'y ont pas participé,

qu'il serait impossible de limiter aux parties contractantes les effets d'un acte diplomatique. La préoccupation des tiers peut ne pas apparaître dans un contrat. Elle domine dans un traité.

De même aussi les pollicitations particulières peuvent rester sans effet dans une législation qui n'admet pas de stipulation pour autrui. En droit international, au contraire, il serait inacceptable que la déclaration d'un gouvernement puisse n'engager personne sous prétexte qu'elle n'a pas revêtu la forme d'une promesse contractuelle suivie de l'acceptation d'une autre partie.

Ces distinctions ont eu quelquefois leur importance. Lorsque la Prusse promit, au traité de Presbourg, de consulter la population du Sleswig, son engagement n'était sans doute qu'une *res inter alios acta*, à l'égard de cette province. La brutale annexion du Sleswig, en 1864, n'en a pas moins constitué un crime international [1], quoiqu'au point de vue du droit privé le Sleswig n'eût pas qualité pour se prévaloir des promesses de la Prusse.

Et lorsque le tzar Alexandre Ier promit de respecter les libertés de la Finlande, sa promesse n'était pas de celles que sanctionne le droit civil, mais le droit international devait, et doit encore, la considérer comme liant la Russie et comme conférant des droits acquis à la Finlande [2].

---

1. Voir l'intéressante brochure de Frédéric Bajer, député au parlement danois, traduite par miss P.-H. Peckover, sous le titre : *How Danish Sleswig was lost.*

2. Voir sur ces exemples et leur portée doctrinale, l'intéressante étude de J. Barthelémy dans le recueil intitulé : *Les fondateurs du droit international*, p. 13.

Quelle que soit la valeur de ces observations, il n'en reste pas moins certain que les mêmes notions de justice dominent toutes les disciplines sociales, au delà comme en deçà des divisions artificielles et plus ou moins éphémères du genre humain. Si elle franchit les frontières des Etats, la justice domine aussi les classifications arbitraires de la science juridique. On répartit les règles du droit en compartiments séparés, suivant qu'elles concernent les matières civiles, les matières administratives ou les matières internationales, et on crée pour ces sous-distinctions des vocables différents auxquels on voudrait faire correspondre des réalités différentes. Mais ceux qui ont l'indiscrétion d'analyser le fondement de ces classifications ne tardent pas à s'apercevoir qu'elles reposent sur le vide. La théorie des deux droits n'est pas plus admissible que celle des deux morales. Il n'y a qu'une théorie acceptable, c'est celle qui considère que toutes les obligations dérivent d'un même principe de justice ; que ce qui est bien ou mal pour les individus, l'est aussi pour les collectivités, et que le progrès consiste à identifier la condition juridique des diverses catégories d'obligés, en étendant graduellement les règles les plus parfaites aux matières que ces règles n'ont pas encore pénétrées.

Il y a certains domaines de la science où l'on va de différenciation en différenciation. Dans le domaine du droit, on va de généralisation en généralisation. C'est qu'il n'y a pas de conception plus unique dans son principe et plus universelle dans ses applications que celle de la justice. L'histoire nous montre que toutes les distinctions de droits ont correspondu à des différences de forces et que l'humanité marche vers l'élimination de ces

distinctions, parce qu'il n'est pas admissible que le faible ait moins de prérogatives juridiques que le fort. Pourquoi le *pater familias* romain avait-il sur l'enfant un *jus vitæ necisque?* Parce qu'il était plus fort. Pourquoi dominait-il sa femme dans l'administration de ses biens comme dans la direction de sa conduite? Parce qu'il était plus fort. Pourquoi disposait-il du travail et de l'existence de ses esclaves? Toujours pour la même raison. Et la même raison faisait aussi que l'homme primitif se soumettait au contrôle du clan, de la tribu, de l'Etat, qui l'ont dominé tour à tour par le nombre. La même raison a voulu que, dans les rapports d'Etat à Etat, le droit fût longtemps subordonné aux moyens d'attaque et de défense des parties en litige..

Mais peu à peu l'enfant, la femme et l'esclave sont admis aux droits de l'homme libre. Le citoyen à son tour est investi des mêmes droits que l'Etat. S'il plaide contre la cité, la province ou la patrie, le droit qui est en lui est réputé égal au droit collectif de son adversaire qui représente peut-être des millions d'âmes. Cette évolution, que l'on considère comme simplement *égalitaire*, alors qu'elle est surtout *légalitaire*, s'achèvera en un état du droit où les gouvernements eux-mêmes seront traités et jugés non pas suivant leur degré de force, mais suivant le degré de justice de leur cause. Nous tendons au droit unique, et c'est en vertu de cette unité, à laquelle aboutissent les plus hautes aspirations des hommes, que nous osons proposer, non pas une assimilation complète entre le droit civil et le droit international, mais une extension au droit international des sanctions les plus efficaces de la procédure privée.

Depuis longtemps les Etats sont considérés par tous

les jurisconsultes comme les personnes du droit international public. Les traités sont comparés aux contrats. La procédure des arbitrages a été calquée par les gouvernements les moins utopistes sur celle des instances civiles, tant au point de vue du mode de citation des parties, que de la communication des pièces, de la liberté de la défense et de la publicité des débats. Qu'y a-t-il donc de si surprenant dans la pensée que nous avons de pousser l'assimilation à un degré de plus, et d'identifier les voies d'exécution après avoir identifié les formes et les responsabilités ?

Nous avons dit que le droit international devait échapper à certaines anomalies du droit civil. Qui sait si ce n'est pas le droit civil qui finira par se modeler sur le droit international dans tout ce que celui-ci aura acquis de meilleur? Le meilleur attire le moins bon et l'identifie à lui. Le bien n'est pas moins contagieux que le mal. Il y a déjà un mouvement de législation et de jurisprudence qui attribue quelque valeur aux pollicitations et aux stipulations pour autrui que le droit international a été le premier à sanctionner. C'est de l'assimilation réciproque. De l'imitation mutuelle, eût dit Gabriel Tarde.

*
* *

Déjà, dans la limite de leurs frontières respectives, les Etats plaident avec leurs sujets comme de simples citoyens. Ils se présentent à la même barre, ils sont tenus des mêmes risques, ils doivent, à peu de chose près, les mêmes indemnités en cas de dommage involontaire, comme en cas de faute ou de retard dans l'exécution des contrats. Or, si les Etats sont ainsi traités à raison des

responsabilités que déterminent leurs divers actes d'administration intérieure, on ne voit pas pourquoi il en serait autrement lorsque ces Etats, au lieu d'avoir été pris à partie devant un tribunal de droit commun, auront été jugés et condamnés à raison d'un acte de souveraineté par la Haute Cour d'arbitrage. Sans doute l'assimilation n'est pas encore allée, dans le domaine du droit public interne, jusqu'à identifier les voies d'exécution civiles contre l'Etat, contre les départements ou contre les communes, à celles dont on dispose contre les particuliers. Il en est ainsi parce que la notion des obligations de la société est telle, dans tous les pays civilisés, que les administrations publiques paient spontanément ce qu'elles doivent aussitôt que le principe et le montant de leur dette ont été proclamés en justice. Mais dès l'instant qu'une résistance se produirait de la part de l'administration condamnée, le droit d'exécution civile n'aurait pas grand'peine à se faire admettre en théorie. On multiplierait dans le début les réserves et les distinctions, mais peu à peu les différences s'atténueraient au point de vue du droit d'exécution, comme elles se sont atténuées au point de vue du droit d'action ou de citation, et l'Etat se trouverait exposé de la part de ses adversaires aux mêmes moyens de saisie que les particuliers. Lorsqu'un Etat menace de faire banqueroute et de se dérober à ses engagements pécuniaires, ses créanciers savent bien, même en l'état des distinctions actuelles du droit, prendre contre lui des mesures internationales où la distinction entre le domaine public et le domaine privé disparaît totalement.

Or, s'il est possible de concevoir, en matière de finances, la mainmise des particuliers sur telle ou telle partie

du domaine public ou du domaine privé d'un Etat, pourquoi repousserait-on la même conception en droit international au profit de l'Etat à qui la cour d'arbitrage a donné raison? Il n'y a que l'antique notion de la souveraineté qui pourrait s'y opposer. Mais, si cette notion de la souveraineté peut se trouver tenue en échec par l'action d'un simple plaideur, qui est quelquefois de nationalité étrangère, pourquoi ne serait-elle pas tenue en échec par l'action judiciaire d'un autre Etat ? L'intérêt supérieur du droit n'est-il pas engagé dans un cas autant que dans l'autre? Et si l'on respecte et que l'on sanctionne le droit, lorsqu'il se présente sous l'invocation de l'ordre social, pourquoi le repousserait-on lorsqu'il se présente sous l'invocation de l'humanité ?

Une fois que l'on a admis le principe du droit d'exécution civile contre un Etat, soit au profit des particuliers, soit au profit d'un autre Etat, il reste à organiser ce système de sanctions, et ici quelques distinctions paraissent nécessaires.

Tout d'abord il faut observer que les biens saisissables des Etats sont de deux sortes. Il y a, d'une part, les biens mobiliers représentés principalement par les créances publiques, et d'autre part il y a les biens immobiliers constitués par le territoire métropolitain ou colonial. Or, on peut craindre que la saisie d'une fraction quelconque du territoire métropolitain ou colonial ne soulève, en l'état actuel du droit, les plus grosses difficultés, tandis que la saisie des biens mobiliers est très simple à organiser.

On serait tenté d'en conclure, avant plus ample examen, que les litiges internationaux qui portent sur des questions de territoire aboutiront rarement à une exé-

cution forcée en nature autrement que par l'emploi des moyens belliqueux. On verra que cette crainte est moins fondée qu'il ne le semble. Mais en attendant, il est intéressant de constater que la saisie des biens mobiliers eût constitué une sanction suffisante pour la grande majorité des sentences arbitrales rendues jusqu'à ce jour. Presque tous les arbitrages intervenus jusqu'ici ont abouti, en effet, à la simple allocation d'une indemnité pécuniaire dont le paiement eût été facilement assuré par la saisie d'une créance.

Rappelons-en quelques exemples. L'arbitrage de l'*Alabama* a donné lieu à une indemnité de 75 millions payés par l'Angleterre aux Etats-Unis. L'arbitrage des fondations californiennes, qui a été la première affaire de la Cour de La Haye, s'est terminé par la condamnation du Mexique à une restitution d'environ 7 millions de francs ; les arbitrages de Waima et du Sergent-Malamine, tranchés, en 1902, par le baron Lambermont, ont entraîné la condamnation respective de la France et de l'Angleterre à se payer l'une à l'autre, 225.000 fr. dans la première affaire, et 162.500 dans la seconde ; l'arbitrage de la baie de Delagoa a imposé au Portugal un paiement de 23 millions en faveur de l'Angleterre ; l'arbitrage des Iles Samoa, confié au roi Oscar, a attribué à l'Allemagne une indemnité de 1.250.000 francs. Enfin l'arbitrage des Pêcheries de Behring, jugé en dernier lieu par M. Asser, s'est résolu, lui aussi, par une série d'indemnités.

Cette énumération démontre bien qu'il suffit d'une somme d'argent pour assurer la solution du plus grand nombre des litiges. Mais si, en considération du caractère pécuniaire de la condamnation, on permet à l'Etat

qui a gain de cause d'exercer une saisie mobilière sur l'autre partie, quelle sera la nature et le mode d'exécution de cette saisie? Le droit privé nous offre plusieurs variétés de saisies mobilières. Il y a la saisie-exécution proprement dite, qui consiste à mettre la main sur les meubles corporels du débiteur et à les vendre ensuite pour se payer sur le prix. Cette saisie serait difficilement praticable en droit international à cause de l'impossibilité où se trouve chaque Etat d'opérer en temps de paix sur le territoire de son adversaire. Il y a aussi la saisie-brandon, qui porte sur les récoltes pendantes, et qui est impraticable pour le même motif. Reste la saisie-arrêt, par laquelle le créancier arrête entre les mains des tiers les sommes que ceux-ci doivent à son débiteur. Recherchons quels services elle pourrait rendre à notre cause.

*
* *

§ I. — Saisie-arrêt.

Ce moyen d'exécution peut être très pratique en droit international, car les tiers saisis peuvent se trouver dans des lieux où l'Etat saisissant a une complète liberté d'allures. Les tiers saisis peuvent même se rencontrer sur le territoire du créancier saisissant, et être plus facilement à sa merci qu'à celle de son adversaire. Prenons un exemple pratique.

Supposons que, dans l'affaire de l'*Alabama*, les Etats-Unis n'aient pu obtenir de l'Angleterre les 75 millions que la sentence arbitrale leur allouait. Les Etats-Unis n'auraient pas eu de peine à trouver sur leur propre territoire pour 75 millions de créances anglaises. A l'aide du principe que nous proposons d'introduire dans le

droit international public, les Etats-Unis n'auraient eu qu'à saisir-arrêter ces créances, c'est-à-dire à mettre les débiteurs américains en demeure de se libérer entre les mains du gouvernement de l'Union jusqu'à concurrence de la dette de l'Angleterre. Une fois l'Amérique payée, l'Angleterre n'aurait eu de choix qu'entre l'acceptation forcée et la guerre. Elle n'eût pas fait la guerre, car si un acte d'hostilité est compréhensible et même excusable de la part de l'Etat créancier qui poursuit son paiement, il serait inadmissible de la part de l'Etat débiteur libéré malgré lui. Le sentiment du droit public est déjà trop développé pour qu'un Etat puisse entreprendre une guerre sans autre prétexte que de récupérer une somme légalement due et légitimement payée pour lui par des tiers.

Deux objections peuvent pourtant être faites au système de saisie-arrêt que nous préconisons.

Première objection. — Lorsque l'Etat créancier, au lieu de pratiquer des saisies-arrêts sur son propre territoire, aura frappé d'opposition des sommes dues à son adversaire par des débiteurs habitant d'autres pays, le paiement des tiers saisis sera-t-il libératoire? La question ne se pose pas à l'égard des tiers saisis habitant le territoire de l'Etat saisissant, parce qu'on suppose que celui-ci les protégerait contre toute action de l'Etat saisi. Mais les tiers saisis se sentiront-ils garantis de la même manière dans tout autre pays? Il ne s'agit, bien entendu, que d'une garantie de droit, mais cette garantie peut-elle exister en l'état actuel des principes pour tous les tiers-saisis ?

Reprenant l'exemple de l'*Alabama*, nous supposerons que les Etats-Unis aient saisi-arrêté des créances an-

glaises sur des débiteurs français. Ceux-ci se trouvent pris entre le commandement de leur créancier anglais et la saisie-arrêt américaine. Mais le commandement est un acte de procédure régulier, revêtu d'une formule exécutoire, tandis que la saisie-arrêt américaine n'aurait pu constituer jusqu'ici, même en l'état du droit créé par la Convention de La Haye, qu'une procédure officieuse, puisqu'il ne s'y trouve aucune formule exécutoire. Les sentences arbitrales du droit privé sont rendues exécutoires par le président du tribunal de droit commun [1], au nom du chef de l'Etat. Mais il n'y a aucun texte prévoyant ce mode d'exéquatur pour les arbitrages internationaux. Or, le débiteur qui, malgré le commandement régulier de son propre créancier, ferait droit à la saisie-arrêt d'une puissance tierce, risquerait, dans ces conditions, d'avoir à payer deux fois.

Le problème subsistera tant qu'on n'aura pas imaginé une formule exécutoire pour les arbitrages internationaux. Un vœu très pratique peut cependant être formé à cet égard. On sait que l'article 22 de la Convention de La Haye a institué un bureau international permanent qui sert de greffe à la Cour d'arbitrage. Pourquoi ce bureau permanent ne serait-il pas autorisé à apposer une formule exécutoire au bas des sentences arbitrales aussitôt que celles-ci seront devenues définitives, c'est-à-dire à l'expiration du délai de revision prévu par l'article 55 de la même convention? Il suffirait d'un article additionnel pour régler cette question. Le bureau apposerait la formule exécutoire à la requête de l'Etat à qui la sentence intervenue aurait donné gain de cause.

1. Code de procédure civile, art. 1021.

Une question seulement se pose encore. Au nom de qui cette formule serait-elle apposée ? Les jugements et les arbitrages de droit commun sont rendus exécutoires au nom du chef de l'Etat. Y a-t-il un souverain international au nom de qui les sentences arbitrales seraient rendues exécutoires ? Assurément non. Mais on pourrait apposer cette formule au nom des puissances signataires de la Convention de La Haye, c'est-à-dire au nom du concert des puissances, qu'on peut grouper déjà sous ce vocable unique : *Le Monde civilisé*.

En attendant cette addition à la Convention de La Haye, le droit de saisie-arrêt ne peut, en tous cas, être exercé utilement par l'Etat créancier que sur ses propres nationaux. Non pas que ceux-ci aient des garanties de droit plus sérieuses, mais en raison des garanties de fait que chaque Etat peut assurer sur son propre territoire à ceux qu'aucun texte ne protège encore.

Deuxième objection. — Est-il juste que des créances de particuliers puissent être frappées de saisie-arrêt par l'Etat en faveur de qui la sentence a été rendue ?[1] On ne peut se dissimuler que les tiers-saisis seront rarement des débiteurs directs de l'Etat qui a perdu son procès. Ils seront débiteurs de simples particuliers ressortissant à cet Etat, et ces créanciers particuliers pourront se plaindre de ce que leurs droits personnels soient compromis ou tenus en suspens à raison d'un compte à régler entre leur gouvernement et un gouvernement étranger. Sans doute l'atteinte ainsi portée aux droits des particuliers serait simplement provisoire. Le droit international accorderait à ces créanciers un recours contre leur pro-

1. Voir, à ce sujet, Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 500.

pre gouvernement, dont la dette aurait été ainsi payée à leurs dépens, et ce recours serait toujours effectif, car s'il y a des raisons de politique étrangère qui peuvent retarder le règlement d'une créance internationale, il y a des raisons de politique intérieure non moins impérieuses qui pousseraient le gouvernement débiteur à désintéresser au plus vite ceux de ses sujets dont les créances auraient été saisies-arrêtées par sa faute. En fait, le préjudice redouté serait donc nul, ou du moins il serait aussitôt réparé que produit. Mais la question de principe reste entière. Un particulier peut-il, ne fut-ce qu'en la forme, être appelé à payer pour le compte de son gouvernement? Si exorbitant que puisse paraître ce principe, et dût-on le considérer comme une nouvelle et odieuse servitude, la sauvegarde du droit international public exige qu'il soit proclamé. Il est utile et il est juste.

Il est juste puisqu'il n'entraîne aucune lésion définitive, et qu'il ne constitue d'ailleurs qu'une application logique de la solidarité. Quand on veut les avantages de la solidarité il faut savoir en accepter les inconvénients. Pufendorf en a fait l'observation à propos des *représailles* qui s'exerçaient encore de son temps aux dépens des sujets de l'Etat ennemi [1]: « Comme tout le corps de « l'Etat, dit-il, prend sur son compte les injures faites « par des étrangers à quelqu'un de ses citoyens, on a « trouvé qu'il n'était point injuste de supposer d'autre « part que chaque citoyen s'oblige subsidiairement pour « les dettes de l'Etat qui, en cas de représailles, est tenu « de le dédommager de la perte qu'elles lui ont causée. « Que si quelque peu de citoyens en souffrent dans cer-

1. Voir plus haut notre théorie *des Représailles*, p. 181.

« taines circonstances, il faut mettre cela au nombre des « inconvénients inévitables dans une société civile, mais « qui sont bien peu de chose en comparaison de ceux où « l'on aurait été continuellement exposé dans l'indépen- « dance de l'état de nature [1]. »

Pour prouver que notre principe est en outre utile, il suffit de faire observer que les règles d'intérêt général ne sont respectées, dans aucun domaine, que lorsque leur violation est de nature à nuire à un intérêt particulier. La justice humaine devrait, sans doute, être avant tout préoccupée de l'ordre public. Mais, en fait, la plainte d'une partie lésée est presque toujours la condition de l'application des lois. On ne poursuit pas le vol abstraction faite de tout préjudice causé. On poursuit celui qui a dépouillé un individu déterminé dont le préjudice est constant, dont les griefs sont formalisés, et dont la protestation serait énergique si l'œuvre de répression se faisait attendre. De même, pour tous les autres délits. De même pour tous les crimes.

Sans doute, le ministère public a, théoriquement, le droit de mettre en mouvement la justice répressive indépendamment de toute plainte. Mais, lorsqu'il le fait, on ne manque pas de le trouver trop naïf ou trop rigoureux. Qu'est-ce donc que ce magistrat qui prend lui-même l'initiative des poursuites? Qu'il attende, dit-on, d'être saisi par ceux que le crime a lésés. C'est le langage de l'indifférence publique, qui ne comprend pas que l'intérêt social soit l'intérêt de tout le monde, et que chacun soit atteint par les conséquences de tel ou tel acte qui n'a paru faire tort à personne. Mais lorsqu'un intérêt particulier

1. *Le droit de la nature et des gens*, trad. Barbeyrac, t. II, p. 564.

est engagé, la justice ne risque pas de sommeiller. Elle est sûre d'être tirée de sa torpeur par les cris aigus du plaignant. Et c'est pour cela que l'on peut dire, sans crainte de paradoxe, que l'organisme social fonctionne bien partout où quelqu'un a intérêt à son bon fonctionnement. On ne laisse rouiller ses ressorts que là où l'intérêt général est seul en jeu.

Transportez cette observation de psychologie publique dans le domaine du droit international. Une sentence arbitrale a été rendue. Qui a intérêt à son exécution dans le pays à qui les arbitres ont donné tort? La réponse est évidente. Tout le monde, en général, et personne en particulier. Mais supposez que tel ou tel individu risque d'être atteint par l'inexécution de la sentence en raison de la saisie-arrêt qui menace une de ses créances sur l'étranger. Aussitôt ce créancier prend peur. Il proteste, il se remue : il intéresse d'autres particuliers à son sort qui peut être demain le leur. Une coalition d'intérêts se forme. Les pouvoirs publics sont assiégés. On crie, on écrit, on interpelle. Et finalement l'Etat exécute la sentence plutôt que d'exposer un de ses sujets à perdre provisoirement une créance qu'il faudrait d'ailleurs lui rembourser ensuite.

Les intérêts particuliers apparaissent dès lors comme les gardiens vigilants de l'intérêt général, et comme les sentinelles avancées du droit international public lui-même. Et alors la conséquence s'impose. Vous voulez que les arbitrages soient exécutés. Donnez à de simples particuliers un intérêt personnel à leur exécution. Or, vous réalisez ce résultat en permettant la saisie-arrêt des créances dont peut être titulaire n'importe quel sujet de

l'Etat débiteur. N'est-ce pas une sanction civile à recommander pour l'arbitrage international ?

Une dernière observation pour justifier notre proposition aux yeux de ceux qui la trouveraient chimérique. Certains auteurs qui ont voulu renouveler la théorie du droit d'occupation, ont admis la saisie des créances par l'Etat occupant [1]. Or, l'Etat occupant n'est nullement créancier de l'Etat occupé. Il n'exerce vis-à-vis de celui-ci que le droit du plus fort sous forme d'invasion ou sous forme de conquête. Et la saisie qu'il pratique sur les créances n'est représentée que comme une mainmise étrangère à toutes les règles de la saisie-arrêt. Cette conception doctrinale du droit d'occupation à l'égard des créances est donc doublement erronée, tant à raison de l'absence de droit dans la personne de l'occupant, qu'à cause de l'irrégularité de la procédure d'appropriation. Mais ni l'un ni l'autre de ces caractères abusifs ne se retrouve dans le mode d'exécution que nous venons d'esquisser, car d'une part nous soumettons l'appropriation des créances de l'Etat condamné aux formalités de la saisie-arrêt, et d'autre part nous réservons ce droit de saisie-arrêt aux seuls Etats en faveur desquels a été rendue une sentence arbitrale.

Cette distinction n'est point superflue, car la mainmise sur les créances qu'autorise le droit d'occupation est un acte de violence qui avantage arbitrairement l'occupant, tout en laissant subsister les obligations du débiteur vis-à-vis de son créancier dépossédé, tandis que la saisie-arrêt que nous préconisons libérerait à la fois le saisi

---

1. Bonfils et Fauchille, *Manuel de droit international public*, p. 662. Mérignhac, *La conférence internationale de la paix*, p. 235.

vis-à-vis du saisissant, et le tiers-saisi vis-à-vis du saisi. Le caractère arbitraire du prétendu droit d'occupation sur les créances est si évident que beaucoup d'auteurs l'ont limité au droit, pour l'occupant, d'interdire simplement à l'Etat occupé de recevoir l'argent de ses débiteurs pendant les hostilités [1]. La mainmise ne consisterait dans cette théorie qu'en une simple opposition ; l'occupant ne se ferait pas payer ; il empêcherait seulement les débiteurs de l'Etat occupé de payer celui-ci afin d'empêcher l'Etat occupé d'augmenter son trésor de guerre. Mais le scrupule juridique qui empêche ces derniers auteurs d'admettre l'encaissement des créances saisies par l'occupant, est un scrupule qui ne pourrait s'étendre au cas d'un Etat en faveur duquel un jugement arbitral a été rendu. Ici nous avons un véritable créancier, et ce n'est ni sur un état de fait, ni sur un mandat imaginaire, ni sur une novation inexistante, qu'il s'appuie pour réclamer le paiement des sommes dues à son débiteur. Il agit en droit, et c'est en droit que les particuliers, qui auront versé dans ses caisses le montant de leurs dettes envers l'Etat condamné, pourront se prévaloir du caractère libératoire de ce paiement.

Mais il y a déjà eu, et il y aura de plus en plus, au fur et à mesure de l'extension de l'arbitrage international, des cas où l'objet de la sentence arbitrale ne consistera pas dans le paiement d'une somme d'argent, et où l'Etat condamné sera astreint à une cession ou à une rétrocession de territoire. Aucun équivalent pécuniaire ne compenserait ici l'intérêt d'une exécution en nature et la sai-

1. Notamment Despagnet, Calvo, Pasquale-Fiore, Heffter, Rouard de Card.

sie-arrêt serait donc une garantie insuffisante. Par quelle autre sanction civile pourrait-on la remplacer ?

*
* *

§ II. — **Saisie immobilière.**

C'est ici que se présente le redoutable problème d'une sanction pacifique à exercer sur le territoire métropolitain ou colonial de l'Etat condamné.

En droit privé, la procédure de la saisie immobilière permet la dépossession du débiteur récalcitrant. Mais on ne peut songer à pratiquer une procédure de cette nature à l'encontre d'un Etat. Peut-être pourrait-on y suppléer par une opération qui a été admise de tous temps en droit international public, et qui présente avec la saisie immobilière plus d'un point de ressemblance. Nous voulons parler de l'opération militaire qu'on nomme l'occupation. Recherchons-en les caractères juridiques. Jusqu'à présent on a reconnu deux sortes d'occupation du territoire ennemi.

1° L'occupation provisoire résultant d'une invasion et qui se prolonge soit jusqu'au traité de paix, soit même après le traité de paix jusqu'à l'exécution des conventions de ce traité.

2° L'occupation définitive résultant de la conquête.

Or, il est clair que ni l'un ni l'autre de ces modes d'occupation, pratiqués par l'un des belligérants vis-à-vis de l'autre, ne présente le caractère d'une sanction pacifique. Ces modes d'occupation ne sont que des incidents de la guerre ou des conséquences de la guerre ; des manifestations du droit du plus fort, qui a pu franchir la frontière de son ennemi. L'exécution d'une sentence arbitrale

par de tels moyens ne serait pas autre chose que le déchaînement des procédés belliqueux auxquels la sentence prétendait faire obstacle. Il est vrai que la guerre, entreprise au nom d'une sentence arbitrale, n'aurait plus le même caractère d'arbitraire que la guerre faite avant tout arbitrage. L'emploi de la force devient excusable lorsqu'on l'exerce au service du droit [1]. Néanmoins la doctrine pacifiste ne pourrait se contenter d'une théorie de l'occupation consistant à justifier tout simplement des actes de guerre pratiqués au nom d'un jugement rendu.

C'est à une troisième forme de l'occupation, purement pacifique celle-là, que nous songeons pour assurer l'exécution des arbitrages. Pourquoi n'admettrait-on pas que l'occupation, qu'on trouve excusable au lendemain de la sentence, soit réalisée dès avant l'arbitrage par des troupes appartenant non pas à un des Etats en litige, mais à une nation tierce ? Un exemple pour nous faire comprendre :

Supposons que la France et l'Allemagne aient soumis à un arbitrage la question d'Alsace-Lorraine. Les arbitres ont ordonné la rétrocession de tout ou partie des provinces annexées. L'Allemagne résiste. Si la France est en état d'aller occuper par la force les bords du Rhin, son intervention sera sans doute juste : seulement elle risque d'entraîner tous les effets de la guerre qu'on avait voulu éviter. Mais si, dès avant l'arbitrage, il a pu être décidé que les provinces seraient occupées pendant tout le cours des débats par des troupes scandinaves ou par des troupes turques, qui ne peuvent porter ombrage à aucune des parties, cette occupation temporaire n'aura

1. Voir à ce sujet notre IIIe partie, chap. V.

nullement le caractère d'un fait de guerre, et elle sera de nature, aussitôt la sentence rendue, à en faciliter singulièrement l'exécution. En effet, les troupes occupantes joueraient un rôle de tampon entre les deux pays et ne quitteraient la place que lorsque les parties se seraient mises d'accord pour l'exécution amiable de la sentence. Leur mission serait celle du séquestre à qui la justice confie la garde des biens litigieux en attendant leur attribution. L'assimilation de ce mode d'occupation à une sanction civile est donc pleinement justifiée.

Un de nos savants collègues, M. de Montluc, conseiller à la Cour d'appel de Douai, avait eu l'heureuse idée, il y a quelques années, de recommander aux nations en litige la pratique du séquestre conventionnel, tel que le prévoit l'article 1959 du Code civil [1]. Le territoire contesté serait confié d'un commun accord à une puissance tierce, qui s'obligerait à le rendre, après la sentence, au pays qui serait jugé digne de l'obtenir. Mais pour le cas où les deux pays n'arriveraient pas d'eux-mêmes à un arrangement de cette nature, il est bon de rappeler que la loi civile prévoit aussi l'institution du séquestre judiciaire à qui la justice peut confier d'office [2] la garde d'un immeuble litigieux. L'introduction de cette institution dans le droit international public pourrait se manifester sous la forme d'un acte additionnel à la Convention de La Haye autorisant la juridiction arbitrale, aussitôt qu'elle est saisie d'un litige territorial, à mettre le territoire litigieux sous la garde d'une nation étrangère au

---

1. Voir le journal *Les États-Unis d'Europe*, n° de septembre 1900, et la *Paix pour le droit*, n° de juillet 1901, p. 267.

2. *Code civil*, art. 1961.

débat. La juridiction arbitrale statuerait souverainement, lors de la décision au fond, sur l'attribution des frais de garde, dont le chiffre risquerait, en effet, d'être parfois très élevé. Grâce à la désignation du séquestre par l'autorité judiciaire, il n'y aurait pas à craindre que la puissance occupante prît fait et cause pour l'une ou l'autre des parties ; ou du moins ce risque serait moins redoutable que dans le cas d'un choix conventionnel où l'un des plaideurs aurait imposé à son adversaire un séquestre à sa convenance. En outre, cette désignation judiciaire éviterait tout désaccord entre les nations en litige quant à la désignation du séquestre dont elles auraient admis le principe.

Et qu'on ne dise pas que l'intervention d'une puissance tierce, pour occuper le territoire contesté, serait irréalisable. La pratique du droit international a été constamment favorable à des interventions de cette nature. Tout récemment, lors du règlement de l'affaire du Vénézuéla, la Cour d'arbitrage n'a-t-elle pas confié aux Etats-Unis, puissance étrangère au litige, la surveillance de l'exécution du jugement ? L'histoire présente de nombreux exemples d'occupation ayant pour but d'assurer l'exécution d'un traité. Après le traité de Francfort, plusieurs départements français restèrent occupés par les Allemands jusqu'au complet paiement de l'indemnité de guerre [1]. Après le traité de Simonoseki, en 1895, Weï-

1. Nous passons sous silence, en raison de son caractère exclusivement politique et nullement juridique, l'occupation de la France par les alliés à la suite du traité de Paris de 1815. Au lieu d'être limitée dans le temps et d'être subordonnée à une condition dépendant de l'Etat occupé, cette occupation devait durer jusqu'à ce que les alliés puissent être convaincus que la restauration des Bourbons

Haï-Weï resta occupé par le Japon à titre de garantie. Après la guerre gréco-turque de 1897, la Thessalie resta occupée par les troupes du sultan jusqu'à l'accomplissement des clauses du traité de paix.

Si toutes ces occupations ont paru tolérables, dans les temps les plus récents, pour la garantie de simples traités, pourquoi en repousserait-on le principe lorsque la garantie de la chose jugée doit en dépendre ? Ne voit-on pas que l'occupation d'une puissance tierce pendant le cours d'une procédure arbitrale constituerait pour l'Etat occupé une gêne et une humiliation bien moins graves que l'occupation par l'ennemi au lendemain d'une guerre. Les occupations qu'on a dû subir jusqu'ici étaient marquées par des exactions, des insolences et des pillages ; quelquefois par des attentats à la vie et à la liberté. Celle que nous proposons ne serait ni offensante ni brutale. Ce serait l'occupation pacifique de soldats restant l'arme au pied. Et ces soldats ne porteraient pas, aux yeux de la population locale, le stigmate des envahisseurs ni le masque des conquérants. Ils n'apparaîtraient que comme les agents d'une police internationale méritant, tout autant que les agents de la police métropolitaine, le titre et la considération de *gardiens de la paix*.

Ici se présente toutefois une question des plus délicates qui engage le fond du débat, et qui met aux prises la théorie des sanctions avec celle de la souveraineté. Il s'agit de savoir si les voies d'exécution civile, assurées par l'intervention d'un séquestre judiciaire ou d'un corps

---

était bien assurée. Ce n'était donc pas une voie d'exécution, elle ne sanctionnait aucune obligation de faire ou de payer. Elle exprimait cependant une idée de revanche, la revanche des rois contre le peuple.

d'occupation pacifique, pourraient être pratiquées contre le gré de la population locale. En d'autres termes, la sentence qui statue sur l'attribution définitive du territoire peut-elle être exécutée sans le consentement de ceux qui l'habitent ?

Cette difficulté n'existe pas pour ceux qui estiment que l'Etat est le maître absolu de la nationalité des habitants. A leurs yeux le sort de la population est lié au sort du territoire ; les querelles de territoires sont des querelles d'Etats et non des querelles d'individus, et l'Etat qui a gain de cause prend possession de la terre et de ceux qui l'occupent, sans que ceux-ci puissent alléguer que c'est à eux seuls qu'appartient le droit de consentir à une modification quelconque de leur nationalité ou de leur propriété collective.

Au contraire, la difficulté se dresse devant tous ceux qui admettent qu'on ne peut disposer d'une fraction de peuple sans son acquiescement et qu'aucune sentence ne peut ordonner la cession et la rétrocession d'un territoire que si la volonté des habitants concourt avec celle de l'Etat pour son exécution volontaire. On reconnaît ici la doctrine du plébiscite [1].

Nous ne saurions avoir la prétention de discuter le problème des limites de la souveraineté de l'Etat, trop étranger à l'objet si spécial de cet ouvrage, mais nous

1. On sait que, même au point de vue juridique, la doctrine du plébiscite est loin d'être admise sans conteste. Si le plébiscite est affirmatif, on considère qu'il n'a pas été libre venant au lendemain d'une conquête. S'il est négatif, on lui reproche de ne pouvoir empêcher la conquête qui est un fait. Enfin, on fait valoir que chacun des habitants n'est maître que de sa personne et de sa nationalité, et non de la souveraineté de l'Etat (Cf. Funck-Brentano et Sorel, p. 336 et 338).

devons examiner sa répercussion sur la question des sanctions.

Dans le projet qu'il présenta, en 1900, au Congrès de la Paix de Paris, M. Léon de Montluc avait adopté un système mixte qui admettait dans certains cas que la sentence pût disposer de la nationalité des habitants et de leur territoire, et qui subordonnait dans d'autres cas l'exécution de la sentence à la consultation des habitants. La distinction établie entre ces deux catégories de cas était d'ailleurs purement empirique. Elle était basée sur le chiffre de la population du territoire litigieux et donnait ainsi à entendre que les habitants d'une région déterminée ont des droits variables suivant leur densité, et qu'on peut disposer arbitrairement d'une petite ville tandis qu'il faudrait un plébiscite pour modifier le statut politique d'une localité plus importante.

Voici d'ailleurs les textes :

Dans son article IX, M. de Montluc disait : « Il sera « procédé d'une façon analogue (*id est* par voie de sé- « questre ou d'échange de gages), lorsqu'il s'agira d'un « territoire rural, d'une ville ouverte de moins de 10.000 « habitants, d'un port de pêche ou de commerce de « moins de 5.000 habitants. En ce cas on pourra recou- « rir aux forces de gendarmerie. »

Au contraire, dans son article XVII, M. de Montluc se plaçait à un point de vue diamétralement opposé : « S'il « s'agit d'une ville d'intérieur, de 10.000 habitants ou « au-dessus, ou d'un port de 5.000 ou au-dessus, ou « d'une province ou portion importante de province, dé- « partement, arrondissement, district ou canton, il « devra être stipulé dans le compromis établi par les « pré-arbitres que l'exécution de la sentence sera sou-

« mise à la condition préalable de la consultation des
« habitants intéressés.

« Cette consultation se fera d'après le mode constitu-
« tionnel de suffrage en vigueur dans lesdites ville,
« port, province, arrondissement, district, canton, soit
« que ce suffrage soit direct, universel ou non : la sen-
« tence arbitrale pourra préciser définitivement le mode
« de suffrage à consulter.

« Mais provisoirement il sera stipulé dans le compro-
« mis que le libre fonctionnement du suffrage sera vérifié
« et assuré par des fonctionnaires délégués à cet effet,
« soit par les pré-arbitres, soit par les arbitres à leur
« entrée en fonctions.

« Ces fonctionnaires auront la garde et le contrôle des
« listes électorales, organiseront un système de votation
« s'il n'y en a pas dans le pays intéressé, et dès le pro-
« noncé de la sentence, ils seront assistés d'une force
« militaire mixte ayant pour but d'assurer la liberté du
« vote auquel ils feront procéder. »

Pour achever de démontrer que le critérium de la distinction qui apparaît dans ces deux articles, manque complètement de base, il suffit d'indiquer que l'article IX permettrait de disposer sans consultation des habitants de telle ou telle petite ville-frontière dont l'occupation peut avoir une importance stratégique de premier ordre, tandis que l'article XVII exigerait les formalités du plébiscite, avant toute exécution civile, sur certains territoires coloniaux, dont les habitants n'ont ni le sentiment de la nationalité, ni celui de la souveraineté. Au vœu des arbitres, Briey ou Mars-la-Tour pourraient devenir allemandes sans autre avis, et par contre, malgré un arbitrage qui reconnaîtrait à la France des droits absolus sur

Madagascar, la sentence resterait lettre morte s'il plaisait aux Hovas, qui sont plus de 10.000, de déclarer qu'ils veulent devenir Anglais.

La question serait-elle insoluble? M. Lucien Le Foyer, dans un commentaire très pénétrant du projet de M. de Montluc [1], a cru pouvoir la résoudre en opposant à sa distinction empirique le principe d'une thèse unique plus facile à soutenir. Il voudrait que, dans aucun cas, et si faible que soit le chiffre de la population, l'Etat ne puisse être mis en possession d'un droit territorial contrairement au vœu des habitants. Si les habitants s'opposent à la sentence, l'Etat qui a eu gain de cause n'a pas droit à l'exécution en nature, mais simplement à un équivalent pécuniaire [2].

Cette solution serait de nature à compromettre l'avenir de l'arbitrage. Sans doute la doctrine pacifiste s'attache avec raison au principe que les peuples ont seuls le droit de disposer d'eux-mêmes et que la justice, pas plus que la conquête, ne saurait porter atteinte à leur autonomie. Mais en réalité, si fidèle que l'on soit à ce point de vue, on commettrait une erreur de logique en transportant dans le domaine des sanctions de l'arbitrage une règle qui concerne uniquement l'interprétation des droits des parties et l'élaboration de la sentence.

Nous touchons ici à la distinction rationnelle que comporte le sujet. La théorie du droit des populations ne doit pas varier suivant leur importance numérique. Ce serait trop arbitraire. Mais tout en restant constante, elle change d'aspect suivant les moments de l'instance

1. Voir *La paix par le droit*, 1901, p. 269 et s., note.
2. *Loc. cit.*, p. 275.

arbitrale. Tant que l'instance est pendante, les arbitres ont le devoir de s'inspirer des droits de la population aussi bien que des droits de l'Etat. Ils doivent considérer que l'arbitrage met en cause les habitants du territoire contesté aussi bien que les Etats contestants, et qu'au besoin, si ces habitants n'avaient pas été mis en mesure de se défendre, un droit de tierce-opposition pourrait leur être reconnu [1]. Mais une fois la sentence prononcée et les délais de tierce-opposition expirés, il y a une présomption *juris et de jure* que les droits des habitants ont été sauvegardés, et alors l'exécution du jugement ne saurait comporter de retard. Ce n'est pas après la sentence, c'est avant la sentence que doit se placer, si elle est admise, la consultation des habitants. Si un doute existe dans l'esprit des arbitres quant aux intentions de la population intéressée, ils doivent pouvoir, par un arrêt interlocutoire, surseoir au prononcé de leur sentence jusqu'après la consultation des habitants.

Encore une fois nous n'abordons pas ici la question du plébiscite, et nous supposons résolu le problème de savoir comment doit s'opérer la mise en cause de cette tierce-partie, que la doctrine pacifiste fait intervenir entre les plaideurs souverains. Nous affirmons seulement que, dans la mesure où le droit international peut faire place à l'expression des volontés ou des droits de la population locale, l'examen de ces volontés et de ces

---

1. Ce droit de tierce opposition ne figure pas encore parmi les voies de recours admis par l'acte constitutif de la conférence de la Haye, qui s'est placé au point de vue de la souveraineté des Etats sans envisager l'hypothèse d'une volonté distincte des populations locales. C'est un point sur lequel les conférences ultérieures auront certainement à délibérer quelque jour.

droits ne peut se concevoir qu'antérieurement à la solution du litige. Une fois statué sur le fond, il serait inadmissible de suspendre l'exécution de la chose jugée (soit dans certains cas arbitrairement choisis, comme le propose M. de Montluc, soit dans tous les cas, comme le propose non moins arbitrairement M. Le Foyer), jusqu'à ce que des particuliers plus ou moins nombreux aient bien voulu déclarer qu'ils acceptent le jugement.

Qu'on ne confonde pas ce qui est de la matière de l'arbitrage avec ce qui est de la matière des sanctions. Qu'on multiplie les précautions de fait et de droit, les déclarations de principes et les voies de recours, pour éviter qu'aucune sentence arbitrale ne puisse devenir exécutoire avant que les prétentions des tiers aient pu être examinées. Mais une fois définitive, rien ne doit arrêter l'exécution de la sentence. Les jugements ne se mettent pas aux voix. Les arbitrages ne sauraient être plébiscités après coup.

*
* *

Sûretés civiles conventionnelles.

Les voies d'exécution civile ne sont jamais que des sanctions désespérées auxquelles on n'a recours qu'après l'épuisement de toutes les garanties conventionnelles ou légales. Mais indépendamment des sûretés résultant de la saisie des créances de l'Etat condamné, ou de l'occupation pacifique d'une partie de son territoire, il y a, en droit public, comme en droit privé, un système de sûretés subsidiaires résultant soit de l'engagement collatéral d'un tiers, soit de l'affectation de certains biens à l'exécution des obligations assumées ou encourues.

Ces sûretés sont dites, suivant le cas, personnelles ou

réelles. Leur adaptation aux relations internationales a été, comme on va le voir, l'œuvre graduelle de l'histoire. Nous retrouvons ici des distinctions classiques et nous devons les suivre pas à pas.

A. — Sûretés personnelles.

Cautions. — Lorsqu'une personne qui n'est pas tenue de l'obligation principale répond de la solvabilité et de la ponctualité d'un débiteur, on lui donne, en droit privé, le nom de caution. Dans le passé, les cautions ont été prises principalement parmi les clients, les subordonnés, les cognats du débiteur. Un créancier ne trouve guère de gens disposés à accepter héroïquement la responsabilité de ses actes, en dehors des personnes qu'il tient dans un rapport de dépendance. Or, en droit international, ce sont également les liens de vassalité qui ont procuré des répondants aux suzerains féodaux. C'est ainsi qu'on a vu apparaître, à certaines époques, des cautions qui portaient le nom significatif de *conservateurs de la paix*, notamment dans le traité de 1493, entre Charles VIII et Maximilien, et dans le traité de 1514, entre Louis XII et Henri VIII. Ces précédents de l'histoire sont peut-être susceptibles de nouvelles applications.

Il faudrait les remettre en honneur avec cette seule différence que ce n'est pas dans les sphères de la vassalité que les Etats doivent chercher leurs cautions. Ils doivent solliciter la garantie des puissances tierces qui interviendront à leurs côtés, non pas comme des subordonnés que domine leur suzerain, mais comme des pairs venant répondre de leur parole. Déjà, au cours du XIXe siècle, on a vu la France et l'Angleterre intervenir comme

cautions pour la garantie de l'emprunt grec du 7 mai 1832 ; les mêmes puissances ont plus tard garanti un emprunt de la Turquie, le 27 juin 1855. Les grands Etats européens ont cautionné de la même manière l'emprunt contracté en 1862 par la commission européenne du Danube. De même encore, par la convention du 15 avril 1856, qui suivit le traité de Paris, la France et l'Angleterre ont garanti solidairement, avec le concours de l'Autriche, l'indépendance et l'intégralité de l'Empire ottoman. L'extension au domaine judiciaire de cette pratique. dont l'utilité a été démontrée dans le domaine des rapports politiques et dans celui des rapports financiers des Etats européens, apporterait certainement à l'arbitrage international un précieux élément de sécurité. Il faut observer toutefois que, contrairement à ce qui se passe dans le droit privé, la caution la plus puissante n'est pas toujours la plus sûre en droit international. Un débiteur, qui trouve pour le garantir un Etat plus fort que l'Etat créancier, risque de trouver dans cette caution un moyen de résister à l'exécution qu'on lui demande. La garantie d'un petit Etat sera quelquefois plus efficace en raison de l'intérêt majeur qu'aura ce petit Etat à ne pas être mis en cause.

Les cautionnements internationaux que nous proposons doivent être distingués des *traités d'alliance* et des *traités de garantie*.

La première distinction est assez facile à saisir. Une alliance est un acte purement politique auquel toute préoccupation de droit reste étrangère, et dont l'objet constant est de grouper les forces de deux ou plusieurs Etats dans un but offensif ou défensif, pour ou contre un tiers, par conséquent pour ou contre la guerre, mais

jamais pour ou contre le droit. Il n'y a pas eu jusqu'ici d'alliance dont l'appel aux armes n'ait pas été la pensée dominante. La doctrine pacifiste ne blâme *a priori* aucune alliance, mais elle ne compte pas sur cette garantie pour la sauvegarde des arbitrages [1].

Quant à la seconde distinction entre le cautionnement et la garantie, elle est plus subtile, mais non moins essentielle. *Le traité de garantie* a, en effet, pour but d'assurer l'observation d'une constitution, d'un arrangement diplomatique, d'une stipulation de neutralité ou de tout autre avantage national, et, pour ce motif, certains juristes en ont contesté l'efficacité et même la légitimité par des arguments qui ont leur force, mais qui, heureusement, ne s'appliquent point au *traité de cautionnement* que nous préconisons. Une double démonstration est ici nécessaire.

1° *Si le traité de garantie n'est pas légitime, le traité de cautionnement est d'une légitimité incontestable.* — Le traité de garantie, par le fait même qu'il concerne des attributs de la souveraineté nationale tels que la constitution ou la neutralité, paraît n'être qu'un prétexte à

1. Les traités d'alliance constituent si peu une sanction de l'arbitrage qu'il est admis que lorsqu'un de ces traités est invoqué, ce n'est pas l'Etat requérant, mais l'Etat requis, qui reste juge du point de savoir si les termes du traité l'engagent ou non à prêter le concours sollicité. Un traité d'alliance est toujours rédigé en termes assez vagues, et l'Etat requis arrive tacitement à prouver que l'appui qu'on lui demande n'est point un *casus fœderis* aux termes du traité. Le texte du traité d'alliance peut être mieux rédigé dira-t-on. Il peut préciser les cas et viser particulièrement l'exécution d'un arbitrage déterminé. Sans doute. Mais alors ce n'est plus un traité d'alliance au sens général du mot. C'est un traité de cautionnement au sens particulier que nous préconisons. (Voir, par exemple, Funck Brentano et Albert Sorel, *Précis du droit des gens*, 3e édit., p. 250).

intrusion dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre pays. Ceux qui tiennent à l'idée de souveraineté peuvent craindre que le pays qui a promis de soutenir une dynastie contre les insurrections ou de veiller à ce qu'un Etat reste fidèle à une politique déterminée, ne profite de cette promesse pour s'immiscer dans la politique de l'Etat qu'il entend protéger et y faire obstacle quelquefois à d'utiles réformes. Le souvenir du rôle de la Sainte-Alliance donne quelque raison d'être à cette appréhension.

Mais si le traité de garantie constitue souvent une atteinte à la souveraineté nationale, s'il en est même la négation, comme disent certains juristes [1], le traité de cautionnement ne saurait encourir ce reproche, et cela pour un motif qui nous ramène à notre observation initiale [2] sur l'identité nécessaire de toutes les disciplines juridiques. En effet, le traité de cautionnement est basé sur les règles du droit civil et reste conforme aux concepts les mieux étudiés de la justice sociale, tandis que le traité de garantie est un acte reposant non pas sur le droit, mais sur la force, et qui cesse d'être légitime dans la mesure où il cesse d'être juridique. Lorsque le droit international veut surenchérir sur le droit civil, au lieu de le suivre tout simplement, il tombe fatalement dans l'arbitraire, car la justice est une, et il ne saurait y avoir deux conceptions différentes de la garantie, l'une pour les individus, et l'autre pour les nations. Le droit nous apprend qu'on peut s'engager à payer ou à agir au lieu et place du débiteur principal, et c'est là tout le rôle de

1. Voir, par exemple, Bry, *Manuel de droit international public*, p. 169.

2. Voir plus haut, p. 225.

la caution, mais qu'on ne peut s'engager valablement à contraindre le débiteur principal à agir ou à payer personnellement comme prétendent le faire les traités de garantie. Même l'obligation du porté-fort est une obligation subsidiaire. Le droit international a voulu créer de toutes pièces la garantie du fait d'autrui, et c'est en cela qu'il cesse d'être le droit, car le fait d'autrui ne peut être assuré que par la force. C'est donc avec raison que la doctrine des juristes condamne les traités de garantie puisqu'ils tendent à mettre le garant dans la nécessité de s'ingérer dans la politique du promettant, d'user au besoin de la force brutale au lieu et place du stipulant, et de commettre en un mot toutes les violences que proscrit le principe de non-intervention. Là où la doctrine des juristes est insuffisante dans ses déductions et dans ses conclusions, c'est lorsqu'elle base sa condamnation des traités de garantie sur le seul axiome de l'intangibilité de la souveraineté nationale au lieu de la tirer des règles générales du droit entre lesquelles il ne saurait y avoir d'autonomie.

Il importait que l'analyse des pacifistes fût plus pénétrante que celle des juristes.

Placez-vous maintenant au point de vue d'un simple traité de cautionnement. Ni l'indépendance, ni la liberté, ni la souveraineté des Etats cautionnés ne sont menacées par le garant. Celui-ci ne s'oblige qu'à remplir, le cas échéant, leurs obligations en leur lieu et place, à exécuter les arbitrages intervenus contre eux s'ils ne les exécutent pas spontanément. Cet engagement subsidiaire peut être pris sans risque par toute puissance tierce qui a des voies de recours particulières contre la puissance cautionnée. C'est l'extension aux relations judiciaires

des Etats des principes de réciprocité qui rendent de si précieux services dans les relations entre individus. Il n'y a donc rien de plus légitime que le cautionnement international. Reste la question d'efficacité.

2° *Si les traités de garantie manquent d'efficacité, ce reproche ne saurait être adressé aux traités de cautionnement.* — On cite quelquefois un mot du grand Frédéric, qui aurait déclaré que « toutes les garanties sont, « comme de l'ouvrage de filigrane, plus propres à « satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité. » Cette appréciation pessimiste peut se justifier à l'égard des traités de garantie, puisque le recours à la force est le seul moyen possible pour assurer le fait des tiers ; mais elle ne s'applique pas aux traités de cautionnement, puisque la caution s'acquitte spontanément de son obligation subsidiaire sans exercer de violences contre la puissance cautionnée, et qu'elle s'en acquitte volontiers en raison de l'intérêt personnel qu'elle a à l'exécution de la sentence [1]. En voici une preuve évidente :

Dans les diverses circonstances où des Etats, jouissant d'un crédit illimité, cautionnent les emprunts d'Etats à finances avariées, il est manifeste que ces Etats n'obéissent pas à un simple sentiment de justice ou d'humanité. Ils cèdent à un intérêt personnel. Ils savent que, parmi leurs propres nationaux, se trouvent des porteurs de titres qui n'ont souscrit aux emprunts de la puissance cautionnée qu'en considération des engagements subsidiaires de leur gouvernement. Le désir de contenter ces nationaux, ou mieux encore la crainte de les méconten-

1. Voir Vattel, *loc. cit.*, édition Pradier-Fodéré, t. II, v[is], *Traité de garantie et traité de cautionnement.*

ter en laissant protester leur créance, déterminera alors, de la part des gouvernements qui ont cautionné un Etat en faillite, le désir de venir au secours de leurs administrés. Un traité de garantie serait inefficace de leur part, puisqu'aucun effort ne peut tirer de l'argent d'un insolvable. Mais un traité de cautionnement est efficace dès l'instant que la caution a un intérêt personnel à payer ce que le débiteur principal ne paie pas.

Or, l'efficacité du cautionnement pourrait se vérifier dans le domaine des obligations arbitrales comme dans celui des obligations financières. Lorsque l'arbitrage porte sur une indemnité pécuniaire, il n'y a rien de plus simple. L'Etat qui aura cautionné la partie condamnée aura évidemment obéi à un intérêt politique qui déterminera de sa part un paiement subsidiaire. Et si l'arbitrage porte sur une restitution en nature, ou sur toute autre obligation ne se résolvant pas en une somme d'argent, il suffira aux arbitres de prononcer une astreinte pénale, ainsi que le font chaque jour les juges du droit privé, pour mettre la caution dans la nécessité de payer le montant de l'estimation.

Dans ces deux cas la caution ne se libérera évidemment que sous réserve d'un recours contre la partie condamnée. La crainte de ce recours agira comme un stimulant sur le débiteur principal. Et ce sera une utilité de plus qu'on ne trouve pas dans le traité de garantie, car le garant n'assume aucune obligation subsidiaire et n'acquiert dès lors aucun recours. Le garant ne paie jamais ; il cherche seulement à faire payer, et de même qu'il n'est jamais débiteur du stipulant il n'est pas non plus créancier du promettant. Il use vis-à-vis de celui-ci de sa simple influence, ce qui est trop platonique, ou de sa force,

ce qui est trop brutal. La caution offre mieux que des phrases et moins que des guerres. Elle paie, et en cela elle est toujours efficace [1].

Otages. — A côté de ces engagements dont le tort est de n'être conclus que dans un état de demi-liberté, il y a d'autres engagements auxquels toute liberté fait défaut. Ce sont ceux des otages.

Très usitée dans le passé, cette institution a presque complètement disparu, et on ne saurait le regretter. La dignité de la vie humaine, qui est un des principes fondamentaux du droit international, s'accommoderait mal d'un mode de sûreté exigeant que la liberté et même la vie de certains citoyens de l'Etat condamné par le tribunal d'arbitrage soient tenues en suspens jusqu'à l'exécution de la sentence [2]. Sans doute il y a eu parfois des otages qui se sont constitués volontairement. Mais le sacrifice, même temporaire, de son indépendance est une abdication que les notions modernes de la dignité humaine ne permettent pas d'accepter d'aucun individu. Quoiqu'en principe les otages volontaires soient préservés de tout traitement arbitraire, on sait qu'ils restent sous la menace de la mort ou de la captivité, et il serait honteux pour un Etat de sacrifier ainsi quelques-uns de ses meilleurs sujets pour le plaisir de se dérober lui-même aux obligations contractuelles ou judiciaires du droit international.

Autant vaudrait en revenir à la règle des combats pri-

1. Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 237.

2. Funck-Brentano et Sorel disent très justement : « La prise d'otages frappe des hommes inoffensifs..., il n'atteint pas les auteurs de l'acte de guerre, *loc. cit.*, p. 288 ; voir aussi p. 112.

vés et accepter de sacrifier quelques citoyens, qui lutteraient en champ clos, comme David contre Goliath, ou comme les Horaces contre les Curiaces. Ce serait une solution sans dignité. Le principe de l'inviolabilité de la vie humaine ne serait nullement sauvegardé par un procédé consistant à restreindre simplement le nombre des victimes de la guerre. Par lui-même d'ailleurs, l'otage n'est qu'un simple particulier qui ne peut répondre des actes d'un Etat.

Grotius, qui écrivait à une époque où l'usage des otages était encore fréquent, a eu sur ce point des aperçus d'une parfaite sagacité. Il s'oppose à la constitution d'otages volontaires aussi énergiquement qu'à la capture ou à la livraison d'otages contre leur gré. Le droit de disposer de la vie, dit-il, n'appartient à personne qu'à Dieu. On ne peut pas davantage sacrifier sa propre existence que celle de son prochain ou de ses sujets [1]. Vattel, chez qui on aurait cru trouver la même appréciation, étudie au contraire l'institution des otages sans la critiquer [2]. Pinheiro-Ferreira, un des commentateurs les plus perspicaces de Vattel, lui a reproché cette indulgence. « Aucun homme, dit-il, et par identité de raison, « aucun peuple n'a le droit d'exiger d'un autre homme « qu'il se livre à l'ennemi comme le bouc émissaire pour « apaiser ou arrêter sa colère [3]. » On doit donc repousser le principe d'une telle sanction pour ce double motif

1. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, édition Pradier-Fodéré, t. III, p. 268.

2. Vattel, *Le droit des gens*, édition Pradier-Fodéré, t. II, § 245 à 261.

3. Pinheiro Ferreira, note sur le § 245 du tome II de Vattel, p. 256.

qu'elle est contraire à la liberté individuelle et qu'elle implique le fait d'autrui [1].

Si, par exception, on avait recours, pour garantir un arbitrage, à ce mode de sûreté, on se rappellerait que toute exception est de droit étroit, et on limiterait au strict nécessaire le préjudice causé aux personnes livrées. L'Etat à qui des otages auraient été remis n'aurait pas d'autre pouvoir que de les retenir captifs jusqu'à l'exécution de la sentence [2]. Il ne pourrait ni les mettre à mort, ni leur infliger de mauvais traitements, ni les affecter à la garantie de toute autre obligation conventionnelle, légale, ou judiciaire de l'Etat réfractaire, ni exiger d'autres otages à la place de ceux qui viendraient à mourir de mort naturelle avant l'exécution de la sentence. Quant à l'Etat qui aurait livré les otages, il devrait les dédommager, eux ou leurs proches, tant du service éminent rendu par eux, que de tout le préjudice subi pendant leur captivité; et ce serait aussi le strict devoir de cet Etat de retarder le moins possible l'exécution de ses obligations afin de ne pas prolonger l'injuste détention de citoyens innocents.

A côté de ces obligations respectives des deux Etats en instance, il faudrait reconnaître un minimum d'obligations à la charge des otages eux-mêmes, notamment l'obligation de suivre la foi et de respecter les promesses de l'Etat qui les a reçus, aussi bien que de l'Etat qui les a livrés, de garder une attitude courageuse et digne, de ne pas s'enfuir et de ne trahir ni l'une ni l'autre partie. Si un otage prenait la fuite, l'Etat qui l'avait livré pour-

1. Grotius, *loc. cit.*, t. III, p. 418.
2. Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, p. 232.

rait alors le remettre une seconde fois entre les mains de l'adversaire, comme le firent les Romains pour Clélie, lorsque celle-ci se fut échappée du camp de Porsenna [1].

Il est triste à dire que, si l'usage barbare des otages a presque complètement disparu de nos mœurs, sauf peut-être en ce qui concerne certaines peuplades d'Amérique et d'Océanie, les exemples qu'en fournit l'histoire moderne n'ont pas été empreints de l'esprit de modération que nous préconisons. C'est une raison de plus pour condamner une pratique qui retombe, en dépit de toutes les objurgations, dans les scandaleux abus des âges primitifs. Sans doute, la France eut, au XVIIIe siècle, la haute galanterie de traiter comme des ambassadeurs plutôt que comme des prisonniers les seigneurs anglais qui lui furent remis en vertu du traité d'Aix-la-Chapelle jusqu'à la reddition du Cap-Breton [2]. Mais ce cas de clémence est presque isolé. Pendant la guerre de Sécession, le gouvernement américain donna, il est vrai, à ses troupes des instructions spéciales [3], recommandant de traiter les otages comme des prisonniers de guerre, en leur témoignant des égards proportionnés à leur rang et à leur condition. L'otage, comme d'ailleurs le prisonnier de guerre, ne devait être l'objet d'aucune brutalité. Il n'était pas même permis de le priver de nourriture. Nous enregistrons avec satisfaction ces instructions sans oser affirmer qu'elles aient été suivies à la lettre. Pendant la guerre

---

1. *Et Romani pignus pacis ex fœdere restituerunt* (Tite-Live, liv. II, ch. 3).

2. Vattel, *loc. cit.*

3. *Instructions pour les armées en campagne des Etats-Unis*, art. 55 et 56.

de 1870, les otages furent traités avec la dernière brutalité, tant par le gouvernement de la commune que par le gouvernement allemand. Les Prussiens prirent par force, les 2 et 3 décembre 1870, quarante notables des villes de Dijon, Gray et Vesoul, et les emmenèrent à Brême. Au nombre de ces victimes était le baron Thénard, membre de l'Académie des sciences. Son arrestation donna lieu à une éloquente protestation du président de cette section de l'Institut. Quant à la Commune, on sait comment elle fusilla l'archevêque de Paris, le président Bonjean, Gustave Chaudey et tant d'autres prêtres ou agents de la force publique arrêtés comme otages. Si odieuse que soit la guerre internationale, elle est souvent dépassée en horreur par les guerres civiles.

***

B. — Sûretés réelles.

Le caractère pratique des sûretés personnelles est incontestable. L'intervention des sûretés réelles peut être tout aussi efficace. Celles-ci peuvent se réaliser soit sous la forme d'un droit de gage ou d'hypothèque, soit sous celle d'un privilège spécial, soit encore sous la forme d'une servitude conventionnelle.

Gages et hypothèques. — Sur le droit de gage ou d'hypothèque il y a peu de chose à dire, car ce droit ne se réalisera plus guère que sous la forme d'une occupation militaire [1]. Les exemples de nantissements internationaux ont été assez fréquents [2]. La Pologne a

1. Voir Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 114 et 326.

2. Heffter, *Le droit international de l'Europe*, trad. Geffcken, § 71. Vattel, édition Pradier-Fodéré, t. II, p. 237. Martens, *loc. cit.*, t. I, § 63. Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 155 et s.

donné autrefois en gage à la Prusse divers joyaux de la couronne. Dans les temps modernes, on ne cite guère que le droit de gage sur la Corse, constitué en 1768 par les Gênois au profit de la France, et l'hypothèque de la ville de Wismar consentie en 1803 par la Suède au duché de Mecklembourg.

Privilèges. — Le droit de privilège, dont l'histoire offre moins d'exemples, entre au contraire dans les usages modernes et sera sans doute la principale des garanties internationales de l'avenir. La constitution de ce droit résulte habituellement de l'affectation de certaines recettes publiques, droits de douanes ou revenus domaniaux, à l'acquit d'une obligation de l'Etat constituant. C'est ainsi que la République Argentine a reconnu, en 1891, un privilège sur le produit de ses douanes aux titulaires de sa rente 5 %. Depuis la banqueroute turque de 1875, certains revenus publics de la Porte sont perçus par la commission internationale de la Dette ottomane. L'histoire financière de l'Egypte, de la Tunisie, du Pérou, a présenté également des exemples d'affectation du même genre. Quoique le succès de ces combinaisons n'ait malheureusement pas été complet, on peut dire que le principe des privilèges internationaux se trouve consacré par de nombreux précédents. Dès lors on peut se demander pourquoi les droits de priorité consentis si facilement à des porteurs de créances ne seraient pas reconnus à d'autres contractants de manière à garantir par avance l'exécution des jugements auxquels donneraient lieu les rapports entre les parties.

Ces privilèges constitueraient une garantie d'autant plus précieuse qu'il serait admis, en droit international, que le recours aux armes par le bénéficiaire du droit de

priorité entraînerait de plein droit la déchéance de cet avantage. Ce motif de déchéance mériterait d'être inscrit dans le texte des traités, car la jurisprudence de la Cour de La Haye n'a pas encore su le dégager de la doctrine. Nous en avons eu la preuve dans l'arbitrage du Vénézuéla. Trois puissances, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie, qui avaient opéré de concert le blocus de Caracas, invoquaient cette circonstance pour prétendre à un traitement préférentiel vis-à-vis des autres créanciers du Vénézuéla. D'après notre conception du droit international, un fait de guerre ne peut jamais être générateur d'un privilège, et, parmi les nombreux créanciers du Vénézuéla, on ne pouvait en mettre trois dans une situation privilégiée sous le seul prétexte qu'ils avaient bloqué les côtes de l'Etat débiteur. C'est pourtant ce qu'a fait et jugé la Cour de La Haye, par sa sentence du 22 février 1904. M. Clunet, qui avait plaidé très éloquemment pour la France contre les puissances bloquantes, avait fait observer qu'on ne pouvait pas déroger à la règle de l'égalité entre créanciers qui régit les Etats aussi bien que les individus. On aime à penser que l'interprétation opposée, à laquelle se sont ralliés les arbitres, ne constituera qu'un exemple isolé dans la jurisprudence arbitrale. Mais nous ne serions pas encore satisfaits d'une jurisprudence qui se bornerait à refuser un traitement préférentiel à un Etat ayant pris l'initiative d'une entreprise militaire contre son débiteur, alors que les autres créanciers du même Etat attendaient patiemment une solution judiciaire. Ce que nous réclamons, c'est la proclamation d'un principe aux termes duquel, même si le droit de priorité invoqué est déduit, non pas d'un blocus ou d'un acte de violence, mais d'une convention an-

térieure, le simple fait d'un acte de guerre accompli avant tout recours à l'arbitrage, constituera par lui-même une cause de déchéance et remettra l'Etat privilégié sur le même rang que les autres créanciers. Il semble vraiment que la combinaison des privilèges conventionnels, avec risque de déchéance en cas de recours à la guerre, assurerait dans la plupart des cas le recours à l'arbitrage et l'exécution volontaire et pacifique de la sentence rendue.

*
* *

Nous ne saurions mieux résumer les considérations qui précèdent qu'en rappelant les résolutions que nous avons dégagées, avant la lettre, de notre étude sur les sanctions civiles, et qui ont été votées sur notre proposition par le deuxième Congrès national de la Paix, réuni à Nîmes le 8 avril 1904.

1°

Il serait utile d'établir, par voie de convention internationale, des sanctions *civiles* de l'arbitrage. Tandis que les sanctions *morales* n'agissent que sur le sentiment public, et que les sanctions *pénales* ne frappent que les fautes individuelles commises intentionnellement, les sanctions *civiles* seraient destinées à atteindre dans sa propriété mobilière ou immobilière, dans son domaine public ou dans son domaine privé, l'Etat qui refuserait d'exécuter une sentence arbitrale.

2°

a) Il serait utile que la Convention internationale donnât à la Cour permanente d'arbitrage le droit de nommer un séquestre judiciaire, tel que celui qui est prévu par

l'article 1961, § 2, du Code civil, à l'effet d'assurer la garde des territoires litigieux jusqu'à l'exécution de la sentence.

b) Ce séquestre judiciaire pourrait être une commission internationale ou un Etat tiers, de préférence un Etat neutre, choisi en toute indépendance par la Cour d'arbitrage.

c) Le droit de garde du séquestre judiciaire pourrait se réaliser sous la forme d'une *occupation* pacifique qui n'apporterait aucune modification à l'organisation politique, ni à l'administration intérieure du territoire occupé.

3°

La doctrine pacifique recommande, à titre de sûreté personnelle des sentences, la caution d'un ou de plusieurs Etats ou même de particuliers.

4°

a) L'affectation spéciale de certaines recettes publiques à l'exécution d'une sentence arbitrale confère à l'Etat avantagé un droit de préférence sur les dites recettes.

b) L'Etat avantagé pourra être déchu de ce droit de préférence s'il a recours à des moyens belliqueux contre son adversaire.

5°

a) L'exercice des sanctions *civiles* implique la nécessité d'une formule exécutoire dont les sentences arbitrales seraient revêtues par les soins du Bureau international qui sert de greffe à la Cour permanente d'arbitrage suivant l'article 22 de la Convention de La Haye. Cette formule exécutoire pourrait être apposée, à la

requête de l'Etat avantagé, dès l'expiration du délai de revision prévu par l'article 55 de la Convention.

b) La formule exécutoire serait délivrée au nom des puissances signataires de la Convention.

6°

L'Etat nanti de la sentence ainsi rendue exécutoire pourra saisir-arrêter, soit sur son propre territoire, soit en tout autre pays signataire de la Convention, toutes créances publiques ou privées de l'Etat contre qui la sentence aura été rendue.

CINQUIÈME PARTIE

LES SANCTIONS PÉNALES

A côté des sanctions matérielles, des sanctions matérielles et des sanctions civiles il serait nécessaire d'instituer des sanctions pénales.

En droit privé la pénalité prend sa place, avec des limites bien tracées, entre le châtiment purement moral et les diverses saisies sur les biens. Serait-ce pousser trop loin l'esprit d'analogie que de vouloir faire surgir de même, dans le droit des gens, un nouveau système de répression qui s'ajouterait aux trois modes de garanties précédemment exposés ? [1] Les sanctions morales et

1. Personne, avant nous, n'a proposé de pénalités pour la répression des fautes contre l'arbitrage ; mais il est intéressant de rappeler que des pénalités ont été proposées pour les *fautes contre le droit de la guerre*. Ainsi M. Moynier a demandé autrefois l'institution d'un mode de répression international pour punir les infractions à la convention de Genève. Ce projet, lu tout d'abord au *Comité international de secours aux blessés militaires*, et reproduit ensuite dans la *Revue de droit international public* (1872, p. 325 et s.) n'eut pas grand succès.

M. Moynier avait proposé de confier la répression à un tribunal mixte, composé de cinq membres, nommés deux d'entre eux par les belligérants et les trois autres par les puissances neutres. On objecta d'une part que les coupables ne devaient pas être soustraits à leurs juges naturels, c'est-à-dire aux juridictions régulières de leurs pays. Et, d'autre part, on prétendit qu'en instituant un tribunal spécial pour ce genre de fautes on porterait atteinte à l'autorité des géné-

les sanctions civiles laissent en dehors de leur champ d'application certaines hypothèses, puisqu'elles font abstraction de toute idée de culpabilité. Elles sont destinées à vaincre la résistance d'un peuple qui méconnaîtrait l'autorité d'une sentence arbitrale, mais sans qu'il ait été supposé jusqu'ici que cette résistance puisse être l'effet d'une faute pénale. On a bien raisonné en considération d'une culpabilité générale et impersonnelle envers les intérêts supérieurs de l'humanité, mais on n'a pas prévu le cas d'une culpabilité spéciale et personnelle au sens criminel du mot. Or, qui douterait que l'inexécution d'une sentence arbitrale ne puisse être l'effet d'un de ces crimes contre lesquels il n'existe encore aucun moyen de répression ?

Même dans le cas où le sentiment national de tout un pays se trouvera insurgé contre une sentence arbitrale, peut-on affirmer que cet égarement général ne sera pas la conséquence d'un effort volontairement tenté par quelqu'un pour tromper l'opinion ? Et si cet effort est le fait personnel du pouvoir exécutif, n'est-il pas indispensable

---

raux dont le droit de police doit rester aussi absolu que le commandement militaire sur les champs de bataille.

Vingt-quatre ans plus tard, M. Moynier a repris sa proposition devant l'*Institut de droit international*, réuni à Cambridge, en 1895. Il ne demandait plus, en cette nouvelle circonstance, qu'un tribunal international pour *enquérir* sur les fautes commises, et il laissait ensuite aux tribunaux nationaux le soin de prononcer les peines. L'*Institut de droit international* repoussa la proposition ainsi atténuée, en prétextant que les enquêtes devaient être nationales, aussi bien que l'application des peines. (*Annuaire de l'Institut*, 1895-1896, p. 170 et s.).

Malgré ce double échec de M. Moynier, nous nous plaisons à invoquer l'autorité de son nom en faveur de notre proposition personnelle, quoiqu'elle ait trait à la répression de fautes qui étaient restées complètement en dehors de ses prévisions.

qu'on puisse atteindre le coupable ? En veut-on des exemples ? Supposez un cas comme celui de la falsification de la dépêche d'Ems. L'opinion sur laquelle on avait compté pour appuyer une solution juridique déduite de l'impartial examen des faits, se cabre tout à coup sous l'impression d'une fausse nouvelle habilement accréditée par un gouvernement intéressé. Voilà toutes les sanctions morales qui s'effondrent, et l'on ne voit plus à quelle sanction civile avoir recours. Supposez encore l'hypothèse d'une sorte de *Raid Jameson* qui, soudainement provoqué sur le territoire de la puissance qui a perdu son procès, la révolte contre toute idée d'exécution volontaire de la sentence. Et combien d'autres machinations du même genre ne peut-on pas imaginer ? L'histoire raconte qu'un incident faillit surgir une fois entre la France et les Etats-Unis d'Amérique parce que, dans une dépêche du quai d'Orsay, le verbe *demande*, qui ne tendait à exprimer qu'un désir très courtois du gouvernement français, avait été maladroitement traduit par le mot anglais *demands* dont le sens impératif constituait, dans une correspondance diplomatique, une véritable impertinence. Or, si le littéralisme des traductions peut suffire à créer des équivoques internationales, quel ne peut être l'effet de la duplicité des traducteurs ? Une sanction pénale ne serait pas de trop pour prémunir la paix du monde contre de telles éventualités. Tant que l'esprit national de chaque puissance est resté tellement individualiste que tout acte nationalement utile était déclaré internationalement légitime, des procédés comme ceux que nous venons d'indiquer avaient un mérite politique qui masquait leur criminalité. Mais depuis que la Conférence de La Haye a inauguré une ère nouvelle où l'inté-

rêt de la collectivité des nations civilisées prédomine sur les intérêts individuels, le caractère patriotique d'un acte gouvernemental n'implique plus, à lui tout seul, sa moralité.

Parmi les ruses de guerre qui sont actuellement considérées comme légitimes par les théoriciens du droit international, il y en a plusieurs qui mériteraient d'être classées au rang des crimes comportant une sanction pénale. De ce nombre sont les *fausses nouvelles* que beaucoup d'auteurs ont cru pouvoir admettre sans reproche [1]. Il est évident qu'aucun arbitrage ne serait sûr de son exécution, s'il continuait à être permis d'insérer dans les journaux du pays condamné des faussetés ayant pour but d'exciter l'opinion contre la sentence.

Ces ruses sont-elles d'ailleurs les seules qu'il faille proscrire du droit des gens? Un auteur plein de finesse a fait observer autrefois [2] qu'on avait le droit de pratiquer la ruse à l'égard d'un ennemi qui ne se fie ni à votre honneur, ni à votre morale, mais qu'on devait se l'interdire vis-à-vis de ceux qui ont accepté et suivi votre foi. Que des soldats se cachent dans un cheval, comme à la guerre de Troie, ou dans une voiture de foin, comme dans d'autres circonstances, pour pénétrer dans une forteresse, rien de mieux. Mais ce serait commettre une lâcheté que de convenir d'un armistice et de surprendre ensuite l'ennemi à la faveur de cette suspension d'armes. Or, cette distinction, dont personne ne contestera le criterium, exclut absolument la ruse entre nations liées par

---

1. J. Guelle, *Les lois de la guerre*, t. I, p. 107 (Pedone, éditeur), et Henry Sumner-Maine, *La guerre*, p. 194.

2. Belime, *Philosophie du droit*, 2e édit., t. I, p. 330.

une instance arbitrale, car il est évident qu'en signant un compromis d'arbitrage les parties suivent la foi l'une de l'autre. Il faut en conclure que les ruses employées pour empêcher l'exécution d'un arbitrage constituent une faute pénale justifiant des poursuites contre celui qui s'y livre.

Même à la guerre certains soldats ont uni la loyauté au courage et méprisé les stratagèmes de la mauvaise foi. Horace, pour célébrer la valeur d'Achille, rappelle qu'il n'aurait pas eu recours aux procédés astucieux d'Ulysse.

« *Ille non inclusus equo* [1]. »

Les Romains fixaient d'avance l'heure de leurs combats et évitaient de livrer bataille par surprise. A plus forte raison serait-il inadmissible que sous le règne du droit on puisse user de fraude pour se dérober à la sentence prononcée. On a cité le cas du roi d'Angleterre Guillaume III qui, ayant appris qu'un de ses secrétaires entretenait des intelligences avec l'armée française, tira profit de cette trahison en obligeant le traître à donner au duc de Luxembourg de fausses nouvelles qui furent reçues comme exactes. Le ministre qui renouvellerait contre l'arbitrage des procédés de cette nature mériterait les pénalités que nous proposerons plus loin.

Quelle que soit la valeur de ces exemples on ne peut nier que, pendant tout le cours de l'histoire, les ruses ont été considérées comme des accessoires naturels de la guerre. Les théoriciens du *jus belli* ne se sont pas bornés à les absoudre ; ils en ont fait l'éloge. Si des falsifications comme celle de la dépêche d'Ems, si des intrigues

1. Horace, livre IV, ode 6.

comme celle du raid Jameson répugnent au sens moral plus affiné de nos contemporains, elles n'en sont pas moins conformes aux traditions du droit des gens, et ceux qui s'en sont rendus coupables pourraient récidiver avec le même cynisme. Aux yeux de l'histoire leur procédé est de bonne guerre.

Dès la plus haute antiquité le dieu Mars traînait à sa suite les colères *et les embûches*, comme dit quelque part Virgile ; la plupart des auteurs grecs et latins louent au même titre l'artifice et le courage, et considèrent que tous les stratagèmes sont licites, pourvu qu'ils concourent à la victoire. Les pères de l'Eglise n'ont pas raisonné autrement. Chrysostôme déclare que ceux qui ont employé la surprise sont extrêmement louables [1], et les théologiens ont justifié certaines tromperies en invoquant les exemples bibliques d'Abraham, de Rahab ou de Josué. Les fondateurs du droit international, notamment Grotius [2] et Vattel [3], ont adopté le même point de vue. Et, dans les temps les plus modernes, Heffter dit encore [4] que « la nécessité d'épargner l'effusion inutile du sang. « ou d'atteindre plus promptement le but de la guerre, « doit en quelque sorte, légitimer l'emploi de moyens de « corruption et les pratiques mises en œuvre pour cor- « rompre certains individus et provoquer la trahison. »

Cette théorie du droit international serait absolument incompatible avec la stricte exécution des sentences arbitrales. Et il importe que la doctrine pacifique affirme

1. *De sacerdotis*, lib. I.
2. Liv. III, ch. I, § 7 et s.
3. *Le droit des gens*, liv. III, ch. X, § 180.
4. *Le droit international public de l'Europe*, p. 238 de l'édition de 1863.

hautement que quelles qu'aient pu être jusqu'ici les justifications du droit et les louanges de la littérature, désormais on ne pourra, sans encourir une sanction pénale, user d'un artifice quelconque pour faire obstacle à l'exécution d'un arbitrage.

Un sens plus affiné du droit des gens conduira peut-être les hommes à incriminer, à côté des fautes positives de la politique étrangère, certains faits de simple omission. Ce jour-là, la simple inexécution d'une sentence arbitrale apparaîtra sans doute comme aussi répréhensible qu'un acte d'obstruction déloyale. Déjà, dans le droit public interne, c'est un problème que de savoir si la responsabilité ministérielle peut se trouver engagée par un simple mauvais avis, *bad advice* disent les jurisconsultes de langue anglaise. En France, la Constitution de 1793 incriminait des fautes de simple omission puisqu'elle déclarait le conseil exécutif responsable « de « l'inexécution des lois et des abus qu'il ne dénonce « pas » (*sic*) [1]. Aux Etats-Unis, la question du *bad advice* a été jusqu'ici résolue par la négative, à moins que le mauvais avis n'aît été jusqu'à favoriser un complot du chef de l'Etat. Mais en Angleterre la question est tranchée dans le sens affirmatif [2].

Il paraîtrait nécessaire d'admettre que les fautes justiciables de la sanction pénale à instituer resteraient indéterminées. Les manières directes ou indirectes de faire obstacle à l'exécution d'une sentence arbitrale échappent en effet à toute classification. Dans tel pays un ministre entraîné par l'opinion s'insurgera ouverte-

1. Art. 72.
2. James Bryce : *American Commonwealth*, 3e édition, t. I, p 91.

ment contre la décision rendue. Ailleurs il en contrecarrera l'effet par les faux-fuyants diplomatiques les plus ingénieux. Il ne saurait être injuste de laisser planer un certain vague sur la définition des fautes politiques susceptibles d'être reprochées à un ministre puisque le fait à réprimer est en dernière analyse le fait même de la résistance au jugement arbitral, abstraction faite des procédés employés pour soutenir cette résistance.

Les Anglais l'ont toujours reconnu par leur théorie de l'*Impeachment* dont aucun texte n'énumère ni ne limite les cas. Aux Etats-Unis, où la théorie de l'*Impeachment* est un héritage des colonies anglaises, la constitution dit que cette sanction s'applique aux faits de trahison, de concussion et à tous autres crimes ou mauvais procédés (*misdemeanours*) [1]. On ne saurait imaginer une définition plus compréhensive. Il est vrai que le même article ne prévoit pour des fautes aussi variées qu'une peine unique, la déchéance (*removal of office*), tandis que nous indiquerons plus loin qu'au caractère indéterminé des fautes punissables doit correspondre logiquement le caractère également indéterminé des peines à appliquer. En fait, malgré la variété des cas auxquels il s'étend, l'*Impeachment* est devenu d'une pratique heureusement aussi rare que la mise en accusation des ministres français. Mais il est intéressant de remarquer, au point de vue qui nous occupe, que les Américains n'ont pas hésité à appliquer cette sanction, simplement en raison de sa folle résistance au Parlement, à leur Président Andrew Johnson, qui avait remplacé, en 1865, Abraham Lincoln. Il est vrai qu'Andrew Johnson fut acquitté à la minorité

1. Art. 12, § 3 et § 4.

de faveur, par 19 voix contre 35, mais il n'avait manqué qu'une voix pour que la majorité des deux tiers nécessaire à la condamnation fût acquise. Ce précédent démontre que, même au point de vue du droit politique interne, des faits de simple résistance peuvent comporter la mise en accusation, alors même qu'il n'y a aucune infraction particulière à relever. A plus forte raison doit-il en être ainsi lorsqu'il s'agit non pas de la résistance à une décision du pouvoir législatif avec lequel on peut toujours discuter, mais de la résistance à une décision du pouvoir judiciaire avec lequel on ne discute pas.

Le droit privé lui-même est susceptible de fournir des exemples conformes à ce point de vue. Supposez un vieux père ayant obtenu la condamnation de son fils à une pension alimentaire. L'obligation morale que le fils avait avant le jugement se trouve alors délimitée et le fils ne peut plus dire qu'il ignore l'étendue de ses responsabilités. Or, si ce fils refuse de se libérer envers son auteur et que celui-ci vienne à mourir de faim ou d'inanition, il est évident que le fils sera susceptible d'être poursuivi, en vertu de l'article 319 du code pénal, pour homicide involontaire par inobservation des règlements. Voilà une faute d'ordre pénal résultant de la simple inexécution d'une obligation d'ordre civil.

Si l'on avait des doutes sur la valeur juridique de cet exemple, en voici un autre qui résulte de la loi du 5 décembre 1901. Aux termes de ce texte, quand il a été statué sur la garde d'un mineur par décision de justice, « le « père ou la mère *qui ne représentera pas* ce mineur à « ceux qui ont le droit de le réclamer ou qui, *même sans* « *fraude ou violence*, l'enlèvera ou le détournera... sera

« puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une « amende de 16 à 5.000 francs. »

Il y a donc un texte, et un texte tout récent, qui prévoit une pénalité relativement forte pour la simple inexécution d'une décision judiciaire. Or, si un tel principe a pu être admis par le droit privé dans un pays démocratique particulièrement soucieux de la liberté individuelle, comment ne serait-il pas admis par le droit public en vue d'assurer l'exécution de sentences intéressant la paix du monde ?

Sans doute il y a quelque danger à admettre la possibilité d'une répression pour des fautes indéterminées, pour une résistance purement passive dont on n'a pu qualifier aucun incident, ou pour des faits de simple abstention exclusifs de tout acte criminel. On risque, en effet, d'ouvrir la porte aux procès de tendance, à l'incrimination de pures intentions, au jugement des opinions. En un mot on risque d'ouvrir le prétoire international au parti pris, à la haine, à la politique. Mais il faut se rappeler que ce danger restant subordonné à l'inexécution de la sentence intervenue, ceux qui le redouteront pourront toujours le conjurer en exécutant cette sentence. Et la crainte même qu'inspirera le caractère arbitraire de la sanction encourue sera de nature à favoriser l'exécution volontaire des arbitrages.

Du domaine de la politique, où elle trouve son point d'origine, la question de la responsabilité pénale des ministres tend d'ailleurs à glisser insensiblement vers le domaine du droit. Mais en attendant, puisque c'est sur le terrain politique que se commettent les fautes contre la sûreté internationale du monde, il faut que la répression puisse suivre les ministres jusque sur ce terrain-là, et

pour cela il faut que la répression soit armée d'un texte assez large pour s'étendre à toutes les hypothèses.

Quoi qu'il en soit, la question essentielle reste de savoir s'il est possible d'instituer des sanctions pénales capables d'atteindre les actes illicites par lesquels le pouvoir exécutif d'un pays quelconque, provoquerait ou encouragerait l'opinion à braver une sentence arbitrale. Dès qu'on y réfléchit, cette question se dédouble, et les sanctions recherchées apparaissent comme devant être soit des sanctions *nationales*, soit des sanctions *internationales*. Entrons dans les détails de cette distinction.

I. — Sanctions pénales nationales.

D'ores et déjà, sinon dans tous les pays représentés à la Conférence de La Haye, du moins dans les pays à régime parlementaire, il est certain qu'il se trouvera toujours, même en présence de l'opinion la plus égarée, des esprits assez droits et assez indépendants pour dénoncer à la tribune toute infidélité du pouvoir exécutif à l'ordre judiciaire international. Et le développement de l'idée de justice est tel que la majorité la plus docile est susceptible de se retourner contre le gouvernement de son choix, lorsque celui-ci est convaincu d'avoir, même dans le plus noble des buts, volontairement violé un principe. La responsabilité ministérielle est d'autant plus sérieuse à cet égard que les précautions sont actuellement prises, dans la plupart des pays, pour qu'aucun ministre ne puisse se méprendre sur la légalité de ses actes. En matière de politique étrangère, la précision toujours croissante des définitions du droit des gens facilite déjà leur interprétation, mais, pour que cette interprétation elle-même apparaisse clairement aux ministres, on a institué, dans les

chancelleries, des fonctions consultatives confiées aux jurisconsultes les plus capables de renseigner le pouvoir exécutif sur la règle à appliquer dans chaque cas. On sait avec quelle supériorité de vues ces jurisconsultes s'acquittent de leur délicate mission, et quelle reconnaissance est due de ce chef par la France à M. Louis Renault, par l'Angleterre à M. Westlake, par la Russie à M. de Martens. Soutenus par la dignité de leur caractère, par la solidité de leurs connaissances, par leur désir instinctif de conformer les consultations qu'ils donnent aux principes qu'ils professent, de tels hommes ne peuvent émettre que des avis toujours équitables et impartiaux, et ce serait presque un cas de forfaiture, pour celui qui a le fardeau des responsabilités publiques, d'aller à l'encontre de conseils aussi autorisés.

Il y a un fait qui, s'il est authentique, en serait une preuve suffisante. On a raconté qu'au moment où le président Kruger quittait son pays envahi, M. Chamberlain aurait songé à se le faire livrer par le gouvernement portugais dont il était devenu l'hôte. Mais le jurisconsulte anglais démontra qu'un tel acte n'avait pas de précédents dans le droit des gens, et l'homme d'Etat dut incliner sa fougue devant les remontrances de son conseiller. Ne faut-il pas en conclure que, même lorsque le gouvernement anglais pouvait se croire à l'abri de toute sanction morale ou matérielle, il sentit peser sur lui la possibilité d'une responsabilité ministérielle ?

Cette responsabilité constituera une sanction d'autant plus efficace qu'elle survivra nécessairement à l'exercice du pouvoir [1], et que malgré la popularité plus ou moins

1. « Les hommes politiques peuvent quelquefois jouir de l'impu-

durable à l'abri de laquelle un ministre aura commis une illégalité, il viendra toujours une heure où les comptes seront dressés. Les gouvernements d'autrefois n'avaient pas à envisager cette éventualité parce que la critique ne s'était pas encore attaquée à la valeur morale de leurs actes. Bismarck pensait-il, au moment où il tronquait la dépêche d'Ems, que vingt-cinq ans plus tard ses propres compatriotes lui en feraient un crime? Sans doute la réprobation générale n'a constitué, dans ce cas particulier, qu'une sanction morale, mais l'énergie des blâmes exprimés a montré cependant combien longue est la mémoire des hommes lorsqu'il s'agit d'apprécier une responsabilité ministérielle [1].

Si le blâme atteint un acte dont l'utilité politique reste incontestable, lorsque l'immoralité en a été clairement démontrée, quel ne sera pas le sort de machinations aussi répréhensibles au point de vue de l'utile qu'au point de vue du droit? Ici les fautes sont de plus en plus sûres de rencontrer une sanction nationale, et vraiment il sera

» nité, parce qu'ils meurent, les nations ne le peuvent jamais, parce » qu'elles vivent toujours assez longtemps pour subir les conséquen- » ces de leurs actes » : Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 8.

1. Jean Heimweh a traduit, dans un de ses écrits d'une pensée si noble (article de la *Vie contemporaine* du 15 septembre 1893), quelques-uns des jugements portés à cette époque sur le chancelier de fer. Voici ce qu'avait dit la *Germania*, dans son numéro du 15 novembre 1892 : « Les bons Allemands sont allés se battre animés de » la conviction qu'il s'agissait d'une guerre sainte, de défense patrio- » tique, contre une attaque frivole et injustifiée des Français, et » qu'ils défendaient l'honneur du roi Guillaume grossièrement in- » sulté par la France. Et tous ces bons Allemands n'étaient que des » marionnettes dans la main de l'homme de fer et de sang, dont la » politique n'admettait aucun frein moral ».

digne des parlements d'appliquer leur esprit critique à l'examen de questions de cette importance, plutôt qu'aux incidents si mesquins qui les occupent parfois aujourd'hui. Le revirement des majorités et la promptitude des accusations sont d'autant plus redoutables qu'il n'est pas tenu compte à un ministre des impulsions qu'il a pu recevoir de l'opinion antérieure. Lorsqu'on a poursuivi les ministres de Charles X, par exemple, ne leur a-t-on pas fait supporter tout le poids d'actes où les torts avaient été partagés ? [1] De tels cas sont rares, mais il suffit qu'ils

1. Le cas des ministres de Charles X mérite d'être rappelé. On sait que le 26 juillet 1830, M. de Chantelauze et ses collègues, MM. de Polignac, de Peyronnet et de Guernon-Rauville, avaient fait paraître au *Moniteur officiel* quatre ordonnances dont l'une dissolvait la Chambre des députés, une autre changeait le système électoral, une autre convoquait les collèges électoraux pour le 13 septembre suivant, et la quatrième suspendait la liberté de la presse périodique. C'était une tentative de coup d'État pour faire échec au suffrage populaire qui venait de réélire une Chambre d'opposition. Aussitôt Louis-Philippe installé sur le trône à la place de Charles X, les signataires de ces ordonnances furent incarcérés à Vincennes, et le 15 décembre de la même année, ils comparurent devant la chambre des pairs qui les condamna à la prison perpétuelle. Le fait qui leur était reproché était sans doute une faute politique des plus graves. Mais en droit ce fait constituait-il un crime, un délit, ou un acte de trahison ou de concussion, et était-il *pénalement* punissable ? On aurait pu en douter. On vivait, en effet, sous le régime de la charte de 1814, dont l'article 56 disait : « Ils (les » ministres) ne peuvent être accusés que de trahison ou de concus- » sion. *Des lois particulières spécifieront cette nature de délits...* » or, ces lois particulières n'avaient pas vu le jour, et on appliqua aux ministres d'un Bourbon le principe de l'article 42 de l'acte additionnel d'un Bonaparte qui laissait à la chambre des pairs un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit.

Ce procès de 1830 peut donc être cité comme une application historique du principe que nous avons préconisé plus haut (p. 274) en

puissent se produire pour que l'on en ressente une appréhension efficace. Il faudrait que le sentiment de la responsabilité ministérielle se développe à tel point qu'aux heures où un parlement égaré chercherait à exiger une illégalité de son gouvernement, il fût impossible de trouver un seul ministre qui consentît à contresigner les décisions de cette souveraineté populaire. Cette sainte crainte des sanctions du lendemain ne serait-elle pas en même temps un obstacle salutaire au double péril de la confusion des pouvoirs et du gouvernement direct ?

II. — Sanctions pénales internationales.

Il faut tout de même étendre le champ des hypothèses jusqu'au cas du ministre assez sûr de sa majorité pour se croire tout permis contre une sentence arbitrale. Faudra-t-il alors se résigner à l'alternative de l'inexécution de cette décision suprême ou de la guerre comme ultime sanction ? Ce serait une terrible défaite pour le droit qu'il faudrait décidément considérer comme incapable de prévaloir contre la force, et la logique aurait cessé d'être la logique s'il n'y avait pas d'autre solution que de laisser tomber dans le vide les arrêts de la plus haute juridiction qu'aient jamais conçue les hommes. Le remède ne serait-il pas qu'après avoir constitué, en 1899, une Cour internationale d'arbitrage, on songeât à organiser la répression des entraves volontairement appor-

---

admettant que les fautes punissables restent indéterminées. Si la sûreté de l'Etat peut excuser une telle dérogation aux règles du droit privé, combien plus l'intérêt supérieur de la société internationale des Etats doit-il justifier un système destiné à permettre d'atteindre toute faute au moyen d'une définition assez large pour qu'aucune ruse n'y échappe.

tées à l'exécution de ses sentences, et qu'on assurât au besoin des poursuites personnelles, dans n'importe quel pays, contre les membres du gouvernement qui auraient provoqué ces entraves.

Mais à peine a-t-on émis, sur le terrain purement théorique du droit constitutionnel, une pareille proposition, qu'aussitôt se dressent, troublantes, les difficultés d'application, les hésitations, les craintes, peut-être les impossibilités. A qui confier de telles poursuites ? Par qui faire juger les coupables ? Quelles peines appliquer ? Quelle procédure suivre ? Examinons tour à tour chacun de ces problèmes :

1° A QUI CONFIER LES POURSUITES ? — Il est clair qu'en pareille matière le droit de poursuite ne saurait être exercé de la même manière qu'en droit privé. Tout délit, même de droit commun, se transforme en passant dans le domaine du droit public, et les raisons diverses qui impliquent cette transformation aboutissent à cette conséquence que le droit d'agir cesse d'appartenir à la partie lésée. En effet, la partie lésée serait ici la nation qui a obtenu de la Cour d'arbitrage la sentence dont l'exécution est refusée, et, s'il lui était permis d'agir directement contre le gouvernement de la partie adverse, on retomberait dans le conflit international que le jugement intervenu devait éviter. Ce n'est là qu'un argument pratique. Mais, au point de vue juridique, on peut ajouter que, même en droit privé, dès que l'ordre public se trouve intéressé, l'action publique précède toujours l'action civile. Dès lors, en matière de conflits entre Etats, l'ordre public étant toujours intéressé, l'initiative de la répression ne doit pas être abandonnée aux diligences peut-être maladroites de l'Etat qui croit être seul à supporter

un préjudice. Une action publique, c'est-à-dire une action exercée au nom de l'ordre général, devient indispensable, et l'exercice de cette action publique suppose à son tour un organe qui ne peut être autre chose qu'un ministère public international. C'est à cette conséquence inévitable que, d'induction en induction, l'étude du sujet nous conduit, et l'évidence est là pour démontrer que les sentences de la Cour qui doit siéger à La Haye ne peuvent se passer d'un organe de coërcition *parallèle*.

Expliquons-nous aussitôt. Loin de nous l'idée de proposer l'institution d'un *pouvoir* nouveau. Nous ne demandons qu'une *fonction* nouvelle et les deux choses sont bien distinctes. Un pouvoir de coërcition indépendant et permanent ferait nécessairement ombrage à l'autonomie des Etats, et c'est un résultat qui doit être évité à tout prix. L'indépendance et la permanence de la Cour d'arbitrage n'offrent aucun inconvénient de ce genre, car une Cour n'existe que pour juger. En dehors des questions qu'elle ne pourra d'ailleurs trancher que dans la mesure où elle en sera saisie, la Cour ne jouera aucun rôle. C'est le propre des juridictions de tout degré d'être muettes et inactives dans l'intervalle de leurs sentences. Un ministère public, au contraire, est fait pour agir, et son champ d'action n'est pas facile à circonscrire: si on en juxtaposait un à côté de la Cour d'arbitrage il ne tarderait pas à s'arroger une sorte de souveraineté supérieure à celle de tous les Etats. Les termes du problème sont donc qu'il est indispensable d'avoir un ministère public international, mais qu'il est essentiel que ce ministère public ne soit ni permanent, ni constitué en pouvoir distinct de la Cour d'arbitrage. Ainsi formulée, la difficulté pourrait être très simplement résolue. Il suffirait de charger tour

à tour de l'exercice de l'action publique ceux des membres de la Cour d'arbitrage qui n'auraient pas participé au jugement à exécuter, et qui ne feraient pas partie non plus d'aucun des pays en litige. Alternant d'une affaire à l'autre, ces membres ne formeraient que des commissions exécutives temporaires, et n'auraient pas la possibilité de s'ériger en censeurs perpétuels des Etats, ni de s'attribuer des prérogatives gouvernementales. Préteurs un jour, consuls du monde le lendemain, ils rentreraient dans le rang après leur rôle éphémère, réalisant ainsi l'idéal démocratique des services publics, et l'on voit maintenant ce que nous entendions en disant qu'entre leurs mains le ministère public constituerait non pas un pouvoir, mais simplement une fonction nouvelle.

Pendant qu'il serait en fonctions, un ministère public de ce genre ne nuirait nullement à l'influence des sanctions morales ou matérielles susceptibles de contribuer à l'exécution de la sentence. Mais il exercerait sa surveillance sur les entraves que les gouvernements pourraient apporter au libre jeu de ces sanctions, et il interviendrait, s'il le fallait, dans les conditions qui seront indiquées plus loin, contre le gouvernement dont ces entraves seraient le fait. Quelle objection les Etats modernes qui ont adhéré à l'institution de la Cour d'arbitrage formuleraient-ils contre cette fonction nouvelle qu'on lui adjoindrait? Nous venons de voir que le pouvoir judiciaire international ne menacerait pas plus leur indépendance que l'existence des tribunaux de droit commun ne menace, dans chaque pays, la liberté des citoyens. Se plaindraient-ils que l'établissement d'une fonction coërcitive ne transformât l'arbitrage international accepté jusqu'ici comme une institution purement facultative en une

institution obligatoire ? Mais ce serait encore une crainte vaine. La coërcition n'aurait lieu de s'appliquer que pour l'exécution de sentences rendues sur la demande des parties, et celui qui a sollicité un jugement a toujours mauvaise grâce de s'en plaindre après coup. Tout procès est un contrat qui transforme le droit déduit en justice en un simple titre à l'obtention d'un jugement. Les Romains l'indiquaient déjà dans leur expression si exacte: *lite contrahimur*. La novation opérée par l'ouverture d'une instance ne s'opérerait pas moins sûrement entre Etats qu'entre particuliers, de sorte que les gouvernements à qui l'on voudrait imposer l'exécution des sentences rendues sur leur requête ne subiraient en définitive que l'application de leurs propres conventions.

Aux considérations qui viennent d'être exposées s'en ajoute une autre d'ordre supérieur. Quel est le pays qui ne sent pas que, dans l'état actuel du monde, l'établissement d'un ordre international est la seule garantie certaine de son autonomie exposée sans cela soit au sort hasardeux des batailles, soit à la réalisation plus périlleuse encore de l'unité du monde par la force. Il semble n'y avoir d'alternative pour la civilisation qu'entre une souveraineté *politique* internationale et une souveraineté *judiciaire* internationale.

Nous comprenons toutes les craintes que peut inspirer l'idée d'une souveraineté *politique* internationale, soit sous la forme rêvée par Henri IV ou Napoléon Ier, soit sous la domination d'un Charles-Quint ou d'un César allemand. On connaît les essais infructueux du Saint-Empire romain germanique et de l'Eglise. Ces échecs jugent la valeur de tout concept de monarchie universelle, et les aspirations du monde ne tendront jamais à

une paix romaine planant avec des ailes noires sur les peuples asservis.

Mais la souveraineté *judiciaire* internationale n'aurait pas les mêmes inconvénients. Elle se bornerait à supprimer les causes d'antagonisme sans porter atteinte à un seul élément de liberté. Nullement préoccupée d'être la personnification de la loi positive, ni d'assurer l'unité administrative, religieuse ou militaire, la souveraineté judiciaire internationale serait simplement l'organe pacificateur du monde civilisé, maintenant sans cesse l'équilibre entre la Patrie, forme souveraine de la Liberté, et l'Humanité, forme souveraine de la Justice.

2° Par qui faire juger les coupables? — Il ne suffit pas d'avoir émis l'hypothèse d'un pouvoir de coërcition, il faut encore se demander qui serait juge des poursuites. Or, sur ce point, les solutions les plus diverses se présentent à l'esprit. Il semble, au premier abord, que, pour que l'autonomie des Etats ne fût nullement atteinte, il faudrait que l'accusation ne pût être soutenue que devant l'une des juridictions du pays dont un ministre serait mis en cause. Mais il serait difficile de s'arrêter à ce système, car une juridiction nationale aurait toujours, si intègres qu'en fussent les membres, certaines apparences de partialité, lorsqu'on sentirait peser sur elle l'effroi de compromettre, par une déclaration de culpabilité, les intérêts réels ou supposés de son pays.

Si l'on écarte les juridictions du pays dont le gouvernement est accusé, il faut à plus forte raison écarter toute juridiction nationale d'un pays étranger. Et alors l'application des sanctions pénales ne se conçoit plus que comme confiée à une juridiction internationale. Pour ceux qui se rangeront à cet avis, il est manifeste que c'est

parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage qu'on trouverait les juges de répression les mieux qualifiés. La Cour est assez nombreuse, — et le deviendrait en tous cas par une simple augmentation du nombre des représentants de chaque Etat, — pour que, après avoir écarté : 1° les représentants des pays en cause ; 2° les membres du tribunal arbitral ayant statué sur le fond ; 3° les membres du ministère public temporaire, on eût encore le moyen de former la commission répressive chargée de statuer sur l'accusation.

Nous ne nous en tiendrons cependant pas à cette seule proposition. Il nous paraîtrait opportun que la commission de répression n'eût à se prononcer que sur l'application de la peine, et que la question de fait se trouvât tranchée par un jury spécial à chaque affaire. Il y aurait à cela deux avantages. D'abord les membres de la Cour permanente se trouveraient ainsi garantis contre le reproche d'être toujours prêts, par un sentiment de réciprocité exagéré, à sanctionner les décisions les uns des autres. Et, d'autre part, la crainte de la répression serait plus grande, et, par conséquent, plus salutaire, si les coupables étaient tenus, jusqu'au dernier moment, dans l'impossibilité de savoir par qui leur cas serait apprécié, et l'institution du jury produirait ce résultat. Evidemment les jurés devraient être recrutés dans des catégories exceptionnellement relevées de citoyens. Le mieux serait d'en confier la désignation à des assemblées éclairées et absolument indépendantes, telles que les cours d'appel et les facultés de droit de chaque pays. Sur une liste dressée par ces hautes compagnies, la commission de répression tirerait au sort les noms des jurés de chaque affaire. Nous justifierons une telle propo-

sition en la rapprochant du texte de la constitution française de 1848, où l'on avait prévu, pour juger les ministres, une haute cour d'assises dont la Cour de cassation désignait les juges, et les conseils généraux les jurés.

3° QUELLES SERAIENT LES PEINES ? QUELLE SERAIT LA PROCÉDURE ? — Sur ces derniers points il serait téméraire de formuler d'ores et déjà des propositions trop précises. Remarquons seulement que, parmi les peines, on ne saurait adopter toutes celles que prévoient les diverses constitutions du monde comme sanctions de la responsabilité ministérielle.

La peine de mort, en particulier, devrait être écartée comme incompatible avec le principe de l'inviolabilité de la vie humaine qui sert de base à l'institution de l'arbitrage international. Par contre, on ne saurait se contenter de la peine si commune du bannissement, car un ministre dont le seul crime serait de provoquer des résistances à une sentence arbitrale n'aurait nullement perdu sa capacité de nuire par le simple fait d'avoir traversé une frontière: souvent il l'aurait accrue.

La question peut même se poser de savoir si la législation internationale doit spécifier les peines applicables aux fautes du pouvoir exécutif, ou s'il ne vaut pas mieux s'en remettre aux juges du soin de rechercher la peine convenant le mieux à la nature du fait punissable et à la personnalité du coupable lui-même, sans limiter leur choix.

Il faut se rappeler en effet que, pour la répression intérieure des fautes commises par les ministres, les pays parlementaires se divisent déjà en deux grands systèmes. Certaines constitutions, s'appuyant sur le principe de droit privé: *Nulla pœna sine lege*, déterminent les peines

qui pourront être appliquées. Dans cette catégorie rentrent notamment les lois des deux Révolutions françaises [1]. D'autres constitutions laissent au tribunal répressif un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix de la peine. L'article 42 de l'acte additionnel disait expressément : « *La Chambre des Pairs*... exerce, soit « pour caractériser le délit, *soit pour infliger la peine*, « un pouvoir discrétionnaire. »

S'il fallait faire un choix entre ces deux systèmes, le premier paraîtrait beaucoup plus conforme au droit et à l'équité, et l'on serait tenté de considérer qu'il s'impose de toute nécessité à la justice arbitrale.

Et cependant les pays qui participent à la Convention de La Haye représentent des degrés de civilisation trop différents pour qu'il soit possible de prévoir une échelle de peines exerçant sur les ministres des différents pays le même effet d'intimidation. Les peines politiques que prévoient nos constitutions européennes laisseraient bien indifférents sans doute un ministre turc, persan ou japonais ayant une conception beaucoup moins sentimentale des sanctions. Que signifie la flétrissure, que signifie le bannissement pour quiconque est habitué à braver la torture ? Il paraît donc nécessaire de laisser au pouvoir répressif le soin de déterminer dans chaque cas la peine qui peut atteindre le plus utilement les coupables.

Quant aux règles d'instruction criminelle, elles seraient

---

1. La loi du 27 avril 1791 disait, dans son article 31 : « Les délits des ministres *et les peines... seront déterminés dans le Code pénal* ».

L'article 11 de la loi du 10 vendémiaire an IV disposait de même : « Les délits des ministres, etc... (texte identique à celui de 1791).

Enfin, on lit dans l'article 100 de la Constitution française de 1848 une disposition de la même nature.

nécessairement exclusives de la détention préventive, du moins dans tous les cas où le ministre accusé se trouverait en fonctions au moment des poursuites. Mais elles devraient comporter, pour le ministère public international, le pouvoir de saisir en tous lieux les correspondances diplomatiques ou autres documents pouvant servir de pièces à conviction. Les principes généraux de l'instruction contradictoire, de la publicité des débats, de la liberté de la défense, seraient scrupuleusement observés. Mais il s'y ajouterait un nouveau principe, celui de l'imprescriptibilité absolue du droit de poursuite. Il se peut, en effet, qu'un acte déloyal ne devienne manifeste que très tard, lorsque le ministre qui l'a commis ne sera plus au pouvoir, et sera peut-être tombé dans l'impopularité. Le fait de pouvoir, même alors, se voir demander compte de leurs actes, ne sera-t-il pas le meilleur frein pour retenir, à l'heure de l'énivrante popularité, les gouvernements enclins à s'insurger contre une sentence arbitrale ?

Une autre question se pose. La pénalité pourrait-elle s'aggraver d'une condamnation à des dommages-intérêts prononcée à la demande de la partie lésée ? Lorsque M. Moynier, en 1871, proposait l'organisation d'une répression internationale des fautes contre la Convention de Genève, il attachait une importance toute particulière à cette idée de réparation du dommage causé. Dans son système, cette conception avait sa place, puisqu'il est clair que le blessé qui n'a pas reçu les soins prévus par la convention internationale doit pouvoir réclamer une indemnité à ceux qui devaient lui porter secours, et subsidiairement à l'Etat responsable. L'utilité de cette réparation pécuniaire est bien moins apparente lorsqu'il s'agit

d'une faute contre l'arbitrage, car ici, quel que soit le préjudice causé, le coupable sera hors d'état de le réparer pécuniairement. L'évaluation en argent des effets de l'inexécution d'un arbitrage serait toujours trop forte pour les ressources d'un seul individu, même ministre ou ancien ministre. D'autant plus que l'on ne pourrait compter sur la responsabilité subsidiaire de l'Etat, chaque fois que la faute commise aurait consisté à tromper l'Etat condamné, et ce sera peut-être le cas le plus fréquent.

Donc, tandis que dans l'hypothèse des infractions à la Convention de Genève la répression est secondaire et la réparation pécuniaire capitale, au contraire, dans l'hypothèse des fautes contre l'arbitrage, c'est la répression qui offre le plus d'intérêt. Cela n'empêche pourtant pas de poser la responsabilité pécuniaire à titre de principe subsidiaire.

Une fois ces difficultés résolues, il en resterait d'autres que nous ne méconnaissons pas. Devrait-on, pourrait-on, par exemple, tenir compte dans chaque poursuite du degré de responsabilité dont l'accusé était investi par la constitution de son propre pays ? Voici le cas des Etats-Unis d'Amérique. Théoriquement le Président de la République y est seul responsable ; les ministres ne sont que ses serviteurs, et ne peuvent répondre de ses actes que s'ils ont été sciemment complices [1]. Dès lors, tout acte déloyal commis par un ministre américain et désavoué par le Président de la République, rendrait inutile l'intervention d'une sanction internationale ; et si, au contraire, le Président de la République couvre son mi-

1. Voir Bryce, *American Commonwealth*, t. I, p. 50, 91, 211, 500.

nistre et assure la responsabilité des faits incriminés, c'est à lui seul que pourrait s'en prendre l'accusation. Or, on voit quelles proportions effrayantes prendrait une sanction pénale s'exerçant contre un chef d'Etat, peut-être encore en fonctions. De l'exemple des Etats-Unis passez à celui de l'Allemagne. Ici la responsabilité ministérielle est théoriquement édictée par la constitution prussienne qui rend le ministre prussien responsable des actes du chancelier de la Confédération [1]. Mais la loi organique qui devait régler les conditions de cette responsabilité n'a jamais été faite, de sorte que le pouvoir exécutif reste exempt de tout compte à rendre, non seulement en matière politique, mais même en matière pénale. Et que dire des pays autocratiques où la responsabilité du pouvoir exécutif n'existe même pas au point de vue théorique ?

Si l'on voulait faire des distinctions suivant les constitutions des divers Etats, il est clair qu'on paralyserait sur bien des points l'action du pouvoir de coërcition internationale et, même dans les cas où cette action pourrait s'exercer, on aboutirait à ce résultat inique d'un traitement inégal des divers pays par l'organe pacificateur dont l'impartialité devrait être au contraire la suprême loi. Le principe devrait donc être que, même dans les Etats où le pouvoir exécutif reste irresponsable vis-à-vis de ses commettants, il devient responsable vis-à-vis de la Cour permanente d'arbitrage.

Ce principe s'acorderait avec le fait, déjà si remarquable, que, dans l'acte diplomatique constitutif de la Cour

1. Voir, pour les détails, André Lebon : *Etudes sur l'Allemagne politique*, p. 152, 157, 162.

de La Haye, les puissances contractantes se traitent mutuellement comme égales de droit et de fait. Déjà, dans la constitution de l'Etat libre du Congo, qui a été la conséquence de la Conférence internationale réunie à Berlin en 1885, les quatorze puissances contractantes ont convenu de se traiter sur un pied de parfaite égalité. Chaque Etat n'est représenté dans la commission exécutive que par un seul délégué, qui ne dispose lui-même que d'une voix. Ces tendances sont une innovation de la politique et de la diplomatie. On peut les invoquer comme un heureux précédent pour soutenir que les Etats participant à la Conférence de La Haye ne sauraient tirer une exception quelconque des différences de leurs constitutions intérieures pour échapper à l'indispensable uniformité des responsabilités pénales. Quand on a eu la sincérité de faire abstraction des différences de force on ne saurait maintenir des différences de droit. Les obstacles matériels ont été écartés et ils étaient les plus redoutables. Les obstacles constitutionnels ne peuvent entraver longtemps l'établissement des sanctions.

Il est temps de conclure. Telle que nous l'avons esquissée, l'institution des sanctions pénales fournirait une garantie complémentaire, à côté des sanctions morales et des sanctions matérielles, pour les sentences arbitrales. Elles n'auraient, sans doute, pas lieu d'être souvent appliquées, et c'est bien, d'ailleurs, ce qu'il faut espérer. Mais elles constitueraient un moyen d'intimidation nouveau contre toute atteinte portée au droit, et contribueraient ainsi à l'avènement de cet ordre judiciaire international qui permettrait de donner au monde civilisé la devise de Tacite: *Utque antehac flagitiis, ita nunc legibus*. La liberté se trouvera bien de ce nouvel état de

choses. Jusqu'ici, il était vrai de dire, suivant le mot de Bossuet, que « là où tout le monde peut faire ce qu'il veut, personne ne fait ce qu'il veut [1]; » car l'incertitude du lendemain pesait sur l'unité nationale même la mieux affermie et toute expansion nationale avait tôt ou tard pour contre-partie un rétrécissement d'influence. Sous le régime dont nous saluons l'avènement, les actes de chaque Etat auront au contraire un caractère définitif, dans la mesure où la légalité en aura été confirmée aux yeux du monde par la juridiction internationale. Sans doute, l'idéal entrevu ne sera atteint qu'après bien des tâtonnements, mais depuis la constitution de la Cour de La Haye l'Humanité distingue mieux le but vers lequel elle marche.

Parlant de l'Afrique, Bismarck disait un jour : « Là « sonnent déjà les dés de fer du Destin. » Détournant nos regards du continent noir pour les fixer sur la ville de La Haye et l'institution internationale qui y a déjà ses fondements, nous pouvons dire avec toute confiance : « Là sonnent déjà les cloches d'or de l'éternel Noël pro- « mis aux peuples de bonne volonté. »

---

1. Politique tirée de l'Ecriture Sainte.

SIXIÈME PARTIE

LES SANCTIONS POLITIQUES

La politique est l'art de gouverner les hommes. S'il était vrai qu'il fallût toujours diviser pour régner, une bonne politique serait nécessairement une politique de désunion, et il n'y aurait aucune sanction à en attendre pour l'arbitrage international. Heureusement la vérité historique donne un démenti formel aux sophismes de la diplomatie. Gouverner c'est unir ; il n'y a pas d'union sans sanction, et les sanctions de l'union politique peuvent être appelées à devenir les sanctions du droit international. Telles sont les leçons que nous avons encore à dégager de l'évolution des constitutions internationales du monde.

Le rêve des grands conquérants a toujours été d'étendre leur domination sur plusieurs pays, sur plusieurs continents, sur les terres et au delà des terres, sur les mers et au delà des mers. Pour atteindre ce but ils ont souvent provoqué des divisions entre ceux qu'ils voulaient combattre. Mais leur arrière-pensée reste apparente dans tous leurs actes, et elle est attestée par leurs mémoires posthumes aussi bien que par les confidences de leurs historiographes. Après avoir combattu ils voulaient grouper leurs victimes survivantes autour d'un

même autel ; leur donner une seule loi, une seule administration, une seule justice ; et, de cette justice, ils seraient eux-mêmes la sanction.

Devenus maîtres de leurs destinées, les peuples ont trouvé brutale et inhumaine cette méthode d'union. Ils ont considéré les conquérants comme des ennemis du genre humain ; ils ont revendiqué leur autonomie, leur liberté, leur solitude ; ils se sont égrenés en nationalités, les unes puissantes, les autres infimes. Ils ont voulu pratiquer la politique du *chacun pour soi*, et, dans l'orgueil de leur individualisme, ils ont voulu nier qu'il pût y avoir un *droit pour tous*. Ils ont hérissé leurs frontières de forteresses et de lignes de douanes, et ils ont cherché à supprimer entre eux jusqu'aux échanges de produits et aux échanges d'idées. Mais bientôt a pesé sur eux la malédiction promise aux solitaires : *Væ soli*, et ils ont compris qu'il était impossible à aucun d'entre eux de se passer du commerce, de l'amitié et du secours des autres ; que la même adversité les menaçait tous et qu'ils ne pouvaient la surmonter qu'en joignant leurs efforts ; que le lourd rocher de la misère humaine était là, barrant la route du progrès, et qu'il fallait être plusieurs pour le rouler au bon endroit.

Alors la même question s'est posée devant la conscience de tous : « Si l'on s'unissait tout de même ? »

S'unir, mais non pas sous la botte du conquérant. Ne plus se laisser parquer arbitrairement comme un troupeau docile au gré d'un berger tyrannique. Echapper à la contrainte, à la servitude, à l'extermination. S'unir, mais par force et non par faiblesse. S'unir parce qu'on est maître de ses résolutions et libre de ses actions. S'unir parce qu'on a compris que la meilleure politique pour

les hommes est de mettre en commun leurs besoins et leurs intérêts ; parce qu'on a les mêmes goûts et les mêmes destinées ; parce qu'on a le même sentiment de la justice et qu'on veut relever de la même loi.

C'est ainsi que se font les grandes fédérations issues du libre consentement des peuples intéressés. Entre les peuples fédérés la justice reste internationale, mais toutes les sanctions internes de la fédération lui sont acquises. Cette idée si banale est une de celles qui se sont fait jour le plus lentement au cours des siècles et elle est loin d'être encore acceptée par ceux à qui elle ferait le plus de bien. Recherchons en le développement.

CHAPITRE PREMIER

Les ébauches de l'histoire.

Section I.

LA SANCTION POLITIQUE DANS LES GRANDES MONARCHIES DE L'ANTIQUITÉ

Nous avons indiqué les sanctions ecclésiastiques qui sauvegardèrent, chez les peuples anciens, la foi des arbitrages et des traités. Y eût-il aussi, chez ces peuples, une notion quelconque des sanctions politiques qui peuvent maintenir l'équilibre des droits entre les diverses nations? Et cette notion, à supposer qu'elle ait existé dans les esprits, s'est-elle traduite dans les faits ? De la phase de la représentation est-elle jamais passée dans la phase de la réalité ? Il semble qu'il faille répondre négativement pour toute la période antérieure à l'ère chrétienne. Alors seulement apparaissent l'idée philosophique, l'idée morale et l'idée politique dont l'accord est nécessaire pour permettre à une sanction internationale de s'établir dans le monde sur les seules bases de l'équité et du droit.

L'idée philosophique est due surtout à Cicéron, dont le *De officiis* parla pour la première fois de la justice qu'on

doit aux ennemis [1]. L'idée morale fut le principal bienfait du christianisme, qui enseigna aux hommes que leur commune origine impliquait l'égalité et la fraternité des peuples et des citoyens. L'idée politique fut entrevue, si imparfaitement que ce soit, par les organisateurs de l'Empire romain qui, après avoir asservi le monde, cherchèrent à donner à tous les hommes une seule administration et un seul droit.

Jusque là la politique étrangère n'a guère connu qu'un seul principe, celui que la loi des XII Tables formulait si clairement en matière de droit privé, et qui s'étendait *a fortiori* au droit public.

«*Adversus hostem æterna auctoritas.* »

L'étranger est un ennemi et contre lui le pouvoir n'a pas de bornes. Aucune obligation ne limite le conquérant dans l'espace. Aucune péremption ne le limite dans le temps. Tous les grands capitaines visent au commandement du monde, mais c'est par la force seule qu'ils prétendent commander. Quant à l'harmonie des peuples groupés autour d'une règle commune acceptée spontanément parce qu'elle est bonne et qu'elle est juste, personne ne la rêve encore, même à titre d'utopie.

On pourrait être tenté de représenter comme une sanction politique de la justice internationale le lien qui exista, à diverses reprises, soit entre les peuples de la Grèce antique, soit entre les cités du Latium ou de l'Etrurie. Mais il n'y a là qu'une apparence trompeuse qui se dissipe dès qu'on serre de près les réalités de l'his

1. Voir, à ce sujet, Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. I, p. 266.

toire. Les ligues de l'une et l'autre péninsule n'eurent presque jamais un pouvoir central commun. C'étaient des alliances, et des alliances de fait plutôt que de droit. L'unité de religion était à leur base. La conception d'un droit commun, applicable à ceux qui n'avaient pas le même culte ou qui n'étaient pas de la même race, dépassait leur horizon. La confédération fondée par les Achéens, lorsqu'ils eurent secoué le joug de la Macédoine, comportait sans doute des sanctions politiques, mais ces sanctions ne paraissent avoir sauvegardé que des intérêts purement militaires. Quant aux cités de Latium, la juridiction arbitrale qui a peut-être existé entre elles, s'il faut en croire un passage obscur de Denys d'Halicarnasse, n'a pas suffi pour les empêcher de se battre. Si la notion de justice intertribale a existé entre les membres de ces anciennes associations, la notion de justice internationale leur a fait défaut, et les sanctions de cette justice intertribale, tantôt morales, tantôt matérielles, mais le plus souvent religieuses, n'avaient pas un caractère de politique universelle.

Les théories de Platon et d'Aristote avaient exclusivement tendu à la constitution de la cité et à la définition des devoirs de ses membres envers la patrie et le gouvernement. Avec les autres cités, dont on admet l'existence, on ne conçoit que les rapports exigés par l'intérêt commercial ou par la politique. Aucune *societas juris*, aucune règle élective entre les cités diverses. Des amphictyonies pour les Grecs, mais pour les Grecs seulement.

Quelques philosophes comme Zénon et Chrysippe soutinrent un certain cosmopolitisme qui n'avait rien de commun avec le droit international ; ils étaient communistes, et le communisme ne connaît pas de frontières ;

mais il n'y avait ni justice, ni sanction dans leur système.

Les stoïciens, plus idéalistes, surent s'élever à la notion de l'unité du genre humain et ils eurent l'intuition de cet ordre universel auquel une sanction est nécessaire pour n'être pas un vain mot. La formule classique de Térence: « *Homo sum et nihil humanum a me alienum puto* », a été détournée de la signification qu'indique son contexte. N'y insistons pas. Mais on peut invoquer une formule de Marc Aurèle qui est autrement significative: « *Totum hoc quo continemur, unum est et Deus et socii sumus ejus et membra.* » C'est comme l'affirmation d'une nouvelle trinité qui associerait, sous une forme unique, la paternité de Dieu, ou plus exactement la maternité de la nature [1] avec la filiation commune de l'humanité et l'universalité de la matière. Mais ce postulat reste purement philosophique et ses conséquences politiques sont à peine entrevues. C'est la vision globale du tout (*totum quo continemur*) sans aucune définition des rapports de droit qui coexistent entre ses parties, et sans aucun pressentiment des sanctions humaines auxquelles ces rapports doivent être subordonnés.

Newton eût l'idée de la gravitation universelle en voyant tomber une pomme. Il semble que ceux qui, depuis si longtemps, voyaient tomber les grandes monarchies de l'antiquité et méditaient l'histoire de leur chûte, auraient dû découvrir dans ces événements non seulement le secret des lois de la pesanteur appliquées aux empires, mais aussi le secret de l'interdépendance des peuples. Il n'en a rien été. Après avoir vu s'écrouler l'œuvre éphémère de la force brutale, on n'aspirait qu'à

1. *Natura nos cognatos edidit*, dit ailleurs Marc Aurèle.

une force plus puissante pour soutenir une œuvre plus durable. On ne songeait pas à équilibrer les énergies de sens contraires par l'harmonie du droit politique et de ses sanctions.

Alexandre le Grand avait eu, en toutes choses, les plus grandes idées. Ce n'est pas en vain qu'il avait reçu les leçons d'Aristote. Il eût l'intuition d'un groupement de ces peuples qu'il avait vaincus en courant, suivant l'expression pittoresque d'un historien. Il chercha à favoriser le mariage entre les familles de son royaume et celles de la Perse. Lui-même devint le gendre de Darius. Il s'efforça d'établir un courant de relations commerciales entre l'Europe et l'Asie. Il recula les limites de la culture intellectuelle et décentralisa la civilisation. Après lui Syracuse fit concurrence à Corinthe. Il fonda aussi Alexandrie, qui devait être la capitale des penseurs de tous les pays. Mais il ne disposa d'aucun ciment politique, si l'on peut ainsi parler, d'aucune sanction autre que la force pour maintenir les assemblages de son édifice international. Après lui tout s'écroula. Ceux à qui il avait enseigné le secret de la victoire tombèrent au rang de mercenaires dès le lendemain de sa mort.

A l'époque de leur grandeur, les Pharaons d'Egypte avaient étendu leur domination sur les Assyriens et les Phéniciens, sur Ninive et Babylone, Assour et Sengar [1]. Mais leur suprématie militaire eut le sort de toutes les sanctions militaires : elle fut incapable d'assurer une durée quelconque à leur œuvre. On n'en continuait pas moins à ne croire qu'à la force.

Les Romains, peuple de juristes, n'inventèrent eux-

1. Vicomte de Rougé, *Mémoire sur les campagnes de Sésostris.*

mêmes que la province [1], c'est-à-dire une forme administrative de la subordination, à peine supérieure au régime de la domination militaire. *Fiebat orbis Urbs*, a dit Varron. La servitude collective des peuples, telle était la loi des vaincus. Simple élargissement du principe qui réduisait en esclavage les prisonniers de guerre.

Cicéron cependant a une aspiration plus haute. Il représente le gouvernement du monde conquis par les légions romaines comme destiné à jouer un rôle tutélaire. « *Patrocinium orbis terrarum potius quam imperium* [2] », un patronage plutôt qu'un commandement. Le droit des gens s'ébauchait dans son esprit sous la forme d'un droit octroyé. Il lui apparaissait comme une concession du conquérant, sinon comme un privilège naturel des vaincus. Le dictateur était préteur et consul; il cumulait les fonctions du général et du juge ; il tenait d'une main les plateaux de la balance et de l'autre le glaive. C'est à lui qu'appartenait la vengeance. Oserait-on dire qu'il rendît la justice? Il maniait la force, mais cette force avait-elle le caractère impartial et désintéressé d'une sanction ? Oui et non. Dans la mesure où ce pouvoir n'était qu'une force il disparut avec toutes les forces de l'Empire romain. Dans la mesure où il était une sanction il refleurit avec Charlemagne et la Papauté.

1. Lavisse, *Vue générale de l'histoire de l'Europe*, p. 7.
2. *De officiis*, liv. II.

Section II.

LA SANCTION POLITIQUE DANS LE SAINT-EMPIRE ROMAIN GERMANIQUE

Le Saint-Empire romain germanique, dont les pacifistes évoquent trop rarement le souvenir, a été par certains de ses principes, sinon dans toutes ses applications, la première ébauche d'une sanction politique internationale. A ce point de vue, il mérite d'être étudié ici.

On se rappelle comment il s'était constitué.

L'Empire d'Orient, survivant depuis l'an 476 à l'Empire d'Occident, défendait à grand'peine ses frontières contre l'envahissement des barbares, et n'avait plus, pour le représenter en Italie, qu'un simple préfet. Mais au moment même de cet affaiblissement du pouvoir temporel, un pouvoir spirituel nouveau grandissait dans la Ville Eternelle et allait assumer les responsabilités de la direction du monde [1]. La papauté avait eu de bien modestes commencements. L'évêque de Rome n'avait été longtemps qu'un évêque, mais il était devenu le chef, déjà incontesté, de ses pairs. Un jour, le préfet de l'Empire dût fuir devant lui. Ce préfet représentait un gouvernement d'iconoclastes, et les chrétiens d'Italie, qui tenaient à leurs idoles comme à un vieux fonds de paganisme dont le nom seul avait changé, chassèrent eux-

1. Nous avons étudié, dans notre deuxième partie, l'aspect ecclésiastique de cette sanction. Nous n'en examinerons ici que l'aspect politique.

mêmes celui qui voulait détruire leurs images. A partir de ce moment le Pape gouverne seul à Rome.

Mais comment gouverner la masse confuse des convertis et des inconvertis, des barbares de toute dénomination et des Romains restés fidèles à leurs traditions nationales, des soldats confiants dans leurs multiples moyens d'action et des civils retranchés derrière leur force d'inertie ? Comment assurer la soumission des chefs, la libéralité des riches, la docilité des petits, alors qu'on ne dispose soi-même ni d'une armée, ni d'une caisse, ni d'une administration ? L'Eglise comprit qu'il lui fallait un bras séculier [1]. Elle discernait son but. Le but à atteindre détermina le choix du moyen. Elle avait de grands avantages à mettre au service de celui qui lutterait pour elle. Le continuateur de Saint Pierre prétendait naturellement détenir les clefs du Ciel et de l'Enfer. Maître de la destinée future des hommes, il dispensait en outre la bénédiction ou la malédiction sur les entreprises du temps présent. De lui dépendait l'administration ou le refus des sacrements, le baptême des enfants et des néophytes, la consécration des liens conjugaux, l'absolution des mourants. La foi n'était peut-être pas toujours aussi sincère qu'on le prétend, puisque beaucoup de conversions étaient l'effet de la crainte, et que les abjurations des nouveaux convertis étaient nombreuses, mais la crédulité était intense, et le pouvoir spirituel qui disposait des sanctions religieuses les plus redoutables, devait être un allié précieux pour les rois et pour leurs

1. M. Ernest Lavisse écrit : L'église... cherchait un nouveau peuple de Dieu qu'elle pût charger de l'œuvre de Dieu ». (*Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, p. 27).

grands capitaines. Les dynasties rivales se seraient volontiers disputé sa faveur et son influence. Il n'entrait cependant pas dans le plan de l'Eglise d'accorder tour à tour l'appui de son prestige aux uns ou aux autres. Se croyant universelle elle voulut que son bras séculier fut universel aussi, et pour cela elle aspira à une alliance unique et définitive avec un prince dont elle pourrait assurer la suprématie sur le reste du monde. C'est dans cette pensée qu'elle travailla à la constitution du Saint-Empire, et qu'elle lui assura le caractère d'une sanction internationale.

Pour réaliser une telle œuvre le seul effet d'une tendance à l'unité religieuse et à l'unité politique n'eût pas été suffisante. Le monde était trop morcelé ; les barbares trop divisés, les vieux tronçons de l'Empire trop affaiblis. Entreprendre au milieu de ce chaos un nouveau groupement des peuples eût été une œuvre vaine. Ne pouvant escompter l'avenir, la papauté eut l'habileté de se rattacher au passé, en s'appropriant le prestige de l'ancien Empire romain qui survivait dans l'esprit des foules à son démembrement. Les Césars avaient en effet légué au monde l'idée d'une monarchie universelle dont le principe était faux, puisque l'unité apparente et fragile n'en avait été due qu'à la contrainte des armes, mais dont la conception pouvait être restaurée par un pouvoir assez prudent pour demander au consentement général des populations le lien qui ne pouvait plus être obtenu par la force. L'Eglise sut vivifier cette conception en la purifiant, en l'idéalisant, en l'animant par l'idée d'un Dieu unique, commun à tous ceux que divisaient naguère les antinomies de leurs panthéons particuliers. Et, à l'idée d'un Dieu unique, le christianisme ajoutait l'intui-

tion sublime d'un Dieu d'amour qui chérit ses créatures et veut qu'elles se chérissent entre elles. Le sentiment de la fraternité est le complément nécessaire de celui de la paternité. Alors, comme aujourd'hui, les hommes ne pouvaient réfléchir sérieusement à leur commune origine sans admettre entre eux des obligations de réciprocité, et l'Eglise sut mettre à profit le résultat de ce raisonnement instinctif.

Il était d'autant plus naturel de renouer en ce sens la chaîne des traditions et des temps, que les époques de renouveau sont celles où les idées se traduisent le plus facilement dans les faits. La naïveté populaire du VIIIe siècle aurait eu peine à se perdre dans des abstractions métaphysiques. Le chiffre des hommes instruits était infime. On ne pouvait croire sérieusement qu'à condition de retrouver dans des institutions concrètes l'objet de sa foi. Au point de vue religieux, cet état d'esprit favorisait la constitution d'une Eglise visible ; au point de vue politique il tendait logiquement à un Etat universel.

Il y a une phrase bien démonstrative dans un écrit de l'époque [1] : « *Una est sola Respublica totius populi Christiani ; ergo de necessitate erit et unus solus princeps et rex illius Reipublicæ.* » Le peuple chrétien tout entier ne forme qu'un seul Etat : il faut donc de toute nécessité qu'il ait un seul chef, un seul roi. L'insertion dans cette proposition des mots « *ergo de necessitate* » indique bien le lien de cause à effet qu'il y avait entre l'universalité de la religion nouvelle et celle de l'Etat nouveau dont on édifiait les bases. L'Empire n'a été

1. *De ortu et fine Imperii Romani*, par Engelbert.

que la contrepartie de la Papauté, si l'on peut ainsi parler, et de siècle en siècle, le parallèle se poursuit entre ces deux puissances qui entrent presque immédiatement en conflit. Elles scandaliseront la chrétienté par leurs continuels désaccords, mais, même dans toute l'ardeur de la lutte, elles se soutiendront mutuellement et ne pourront jamais se passer l'une de l'autre. Mauvais ménage, s'il en fut, mais union indissoluble.

On restaura donc l'Empire. On lui conserva le titre de *Romain*, puisque Rome restait le siège du gouvernement spirituel du monde. On lui ajouta l'épithète de *Saint* pour marquer le caractère religieux d'un pouvoir qui tiendrait toujours sa couronne de l'Eglise. Et on compléta la définition par le mot *germanique*, qui rappelait que la Papauté n'avait pas craint, après avoir vu tomber le sceptre des mains trop débiles des empereurs de la décadence, de consacrer en la personne des barbares la raison des plus forts.

Le premier bénéficiaire de la couronne impériale fut Charlemagne. Déjà le pape Etienne II avait sacré Pépin le Bref, qu'on avait récompensé par le titre de *patrice* de ses luttes héroïques en faveur de l'Eglise. Mais ce titre rappelait simplement des services rendus ; il n'impliquait pas encore de suprématie internationale, comme le titre d'Empereur qui allait échoir à Charlemagne. Il serait superflu de retracer ici l'histoire de celui-ci et de rappeler la glorieuse série de combats et de victoires dont la Papauté avait retiré pour sa part les premiers fondements de son pouvoir temporel : l'exarchat de Ravenne, la Pentapole, le Perrugin et le Duché de Spolète. Evoquons seulement l'apothéose du jour de Noël en l'an 800. Charlemagne, en tenue de patrice romain, assis

dans la basilique de Saint-Pierre ; devant lui le clergé entouré d'une multitude enthousiaste, et le pape Léon III, saisissant subitement le diadème des Césars, et le posant sur le front du barbare, tandis que la foule s'écrie au milieu des acclamations et des chants : « *Carolo Augusto a Deo coronato magno et pacifico imperatori vita et victoria.* » (Vie et victoire à Charles-Auguste, couronné par Dieu, grand et pacifique empereur des Romains !)

Pacifique Empereur ? *Imperator pacificus ?* Quel pouvait bien être le sens de ce titre appliqué au guerrier qui, depuis trente ans, n'avait cessé de porter les armes contre les Saxons, contre les Lombards, contre les Sarrazins, contre les Bavarois, contre les Avares ? Etait-ce un pieux mensonge, un euphémisme, ou une dérision ? Non, ce n'était rien de tout cela. Les acclamations populaires étaient trop enthousiastes pour n'être pas sincères ; et la foule ne voulait ni renier le passé belliqueux dont elle fêtait si brillamment les résultats, ni blâmer son héros à l'heure même de son apothéose. Mais alors l'expression de *pacificus* était-elle vide de sens ? Pas davantage, et la haute signification en devient évidente dès que l'on a compris que ce que l'on saluait en Charlemagne ce n'était pas un homme qui n'avait pas fait la guerre, mais c'était le pacificateur, celui qui mettait un terme aux séditions, aux rivalités de races et aux luttes intestines ; celui qui plierait sous le joug d'une administration unique tous les peuples jusqu'alors divisés, et qui saurait, — du moins on l'espérait, — imposer son autorité à toutes les ambitions et à toutes les factions ; celui, en un mot, qui n'était pas seulement le conquérant de l'Europe, mais qui en était le civilisateur.

L'Empire reconstitué s'étendait au delà des Pyrénées

jusqu'à l'Ebre ; il couvrait tout l'espace actuel de la France, de la Belgique, de la Hollande, de la Suisse, de l'Allemagne; tout le nord de l'Italie; et à l'Orient, où ses frontières étaient plus indécises, il se prolongeait et s'achevait insensiblement chez des peuples tributaires, les Slaves, les Avares et les Tchèques. On eût dit qu'en ce jour de Noël 800, la foi du peuple s'attachait déjà aux subdivisions hiérarchisées qui allaient marquer la centralisation du pouvoir, à l'organisation des duchés et des margraviats, à la subordination des comtés, des centaines et des dizaines, à l'institution des *missi dominici*, qui assureraient sur tout le territoire l'unité de la justice et de l'administration. Le peuple exultait donc, car pour la première fois il voyait apparaître une sanction internationale, et il la croyait perpétuelle.

Hélas ! cette unité et cette sanction ne devaient pas survivre à Charlemagne. On connaît la lamentable histoire du démembrement de son Empire, la discordance d'éléments associés par principe et non encore par habitude, la faiblesse des princes suivants, l'indocilité des grands seigneurs, les antagonismes des races, les nouvelles invasions. Et pourtant, cent cinquante ans plus tard, le grand dessein de la Papauté allait être repris, et le Saint-Empire reconstitué, pour durer encore pendant des siècles, avec un centre d'influence malheureusement différent, et un champ d'action chaque jour plus restreint, mais avec la même aspiration à l'unité et à la sanction internationale. Ce que Charlemagne avait réalisé pour un temps, Othon le Grand le réalise à son tour. A l'hégémonie des Gaules succède seulement l'hégémonie de l'Allemagne.

L'histoire d'Othon commence d'une manière romanes-

que. Des fantômes de rois ont rogné le tronçon italien de l'ancien Empire. La veuve de l'un d'eux, Adélaïde, est enlevée par Bérenger : elle appelle à son secours le chevaleresque germain qui vient, la voit, l'épouse, et s'installe en Italie comme pacificateur. Ses exploits soulèvent l'admiration des foules qui le saluent d'un titre nouveau: *Imperator Augustus*, *Pater Patriæ*, et le 2 février 962, le pape Jean XII le couronne et se reconnaît son sujet. Le caractère universel de la prérogative impériale apparut si nettement à ce moment que les électeurs pontificaux jurèrent de ne plus choisir de Pape sans l'assentiment de l'Empereur. Désormais les relations de la puissance spirituelle et de la puissance temporelle allaient se poursuivre sous l'emblème caractéristique de l'âme et du corps : l'âme du monde et le corps du monde, agissant, pour des fins différentes, dans la même sphère d'action internationale et surhumaine [1].

En fait, l'âme et le corps allaient être en lutte continue [2]. Les papes, abusant de leurs prérogatives matérielles, et méconnaissant la sainteté de leurs vœux. Les empereurs plus convaincus que jamais que la résistance au Pape était un péché mortel, mais commettant ce péché tous les jours.

Les contradictions les plus flagrantes vont se heurter sous l'étreinte de symboles plus respectés que jamais. Le même Othon, qui venait de recevoir la couronne des mains de Jean XII, dépose ce pape presque aussitôt, et

1. Voir Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. I, p. 346 à 398.

2. M. Lavisse a très bien dit : « L'office le plus clair de l'empe« reur étant d'être l'avoué de l'église, il dut se charger des desti« nées de la papauté..., puis après lui avoir donné la force de lutter « contre lui, lutter contre elle ». (*Loc. cit.*, p. 54).

dans les rues de Rome devenue sa capitale, n'hésite pas à livrer au carnage ceux qui se soulèvent en faveur du pontife déposé. Jean XII à son tour réussit à rentrer dans Rome et s'y exerce à d'atroces vengeances. Et ce n'est là qu'un exemple des épisodes tantôt tragiques, tantôt comiques, qui ont divisé pendant tant de siècles les deux puissances qui prétendaient l'une ou l'autre à l'universalité et qui admettaient chacune l'universalité de l'autre, mais qui n'ont jamais pu se mettre d'accord sur le point de savoir si, tout en n'étant que deux formes, deux manières d'un même tout, elles devaient se considérer ou non comme superposées. Cette rivalité a été au point de vue international d'autant plus regrettable qu'elle a fini par ruiner d'une manière définitive le prestige du Saint-Empire comme sanction politique, non moins que le prestige de la Papauté comme sanction morale du monde.

C'était sans doute la conséquence fatale de la dualité des pouvoirs. Une monarchie universelle aurait pu théoriquement finir par se démocratiser, par s'humaniser et par conséquent par se perpétuer en demandant à la libre adhésion des populations la force qu'elle n'aurait plus trouvée en elle-même. Une dyarchie n'aurait pas cette chance. Ses deux éléments étaient historiquement destinés à s'entredéchirer au nom même du principe d'unité qui lui servait de base. Comment, en effet, ce qui a pour *credo* essentiel d'être *un*, supporterait-il longtemps d'être *deux ?*

Qui t'a fait Pape ? Qui t'a fait Empereur ? Ces deux questions jetées successivement par chacune des puissances à la face de l'autre n'étaient susceptibles que d'une réponse unique : *Moi.* L'Empereur n'était tel que du

fait du Pape, qui lui-même ne se soutenait que par le concours aussi empressé qu'indocile de son bras séculier. Mais lequel était vassal de l'autre ? Lorsque le droit féodal, qui voulait que chacun relevât en dernière analyse d'un suzerain déterminé, posait le problème en ces termes, la querelle s'envenimait, car cette question était sans réponse. Elle ne pouvait et ne devait se trancher qu'en dehors de la théorie des mouvances et des principes féodaux, et cela toujours pour la même raison..... Ils étaient deux ! Et se croyant tous deux irréductibles ils rendaient insolubles toutes les questions de subordination. Le système féodal, sous ses apparences d'émiettement, avait en réalité, grâce à ses théories d'interdépendance et de hiérarchie, un principe d'unité plus solide que l'édifice à deux colonnes de la Papauté et de l'Empire. La multiplicité des seigneurs pouvait s'accorder finalement avec l'unité de suzerain. Mais le Pape et l'Empereur faussaient au préjudice l'un de l'autre la notion de la souveraineté..... Ils étaient deux. La longue querelle des investitures n'aboutit pas à une solution, mais à une transaction. Le concordat de Worms donna à chacun une petite satisfaction. Au Pape l'investiture des titres ecclésiastiques par la crosse et l'anneau, à l'Empereur l'investiture par le sceptre de tous les biens séculiers. Mais on ne sut pas davantage, après la transaction, qu'avant, lequel des deux pouvoirs domine sur l'autre. On ne le sut pas davantage au cours des guerres entre Guelfes et Gibelins, qui ensanglantèrent l'Italie pendant quatre siècles sous le même prétexte de prééminence. On ne le sait pas encore aujourd'hui. Le duel se poursuit encore dans chaque pays entre l'Eglise et l'Etat..... Ils restent deux.

Malgré cette rivalité constante avec la Papauté, le panorama de l'histoire fait passer devant nos yeux les tableaux les plus intéressants d'empereurs faisant les efforts les plus louables pour parvenir à ce qu'il nous plaît d'appeler la sanction internationale [1]. La Maison de Franconie succède à la Maison de Saxe, et est remplacée à son tour par celle des Hohenstaufen. Sous aucune de ces dynasties, l'Empire ne retrouva les limites de Charlemagne. Mais cependant la Maison de Saxe réunit sous sa main la Lotharingie, la Bohème et l'Italie. La Maison de Franconie ajoute le royaume d'Arles aux possessions de l'Empire, et, sous les Souabes, Frédéric Barberousse acquiert des droits de suzeraineté sur le Danemark et la Pologne, nominalement soumise depuis Othon le Grand. Et vis-à-vis de l'Espagne, de la Hongrie, de l'Angleterre, de l'Ecosse, les prétentions de l'Empire se sont hautement affirmées quoique sans résultat positif. Louis le Bavarois n'avait-il pas voulu que le roi anglais Edouard III lui baise les pieds? Et lorsque, après les victoires de la Maison de Castille sur les Maures, Ferdinand le Grand avait voulu prendre le titre d'*Hispaniæ Imperator*, Henri III ne l'avait-il pas obligé par ses remontrances à se démettre d'une dignité qui n'appartenait qu'à lui seul ? Les rois de Chypre et d'Arménie, perdus dans les profondeurs de l'Orient, s'étaient déclarés vassaux d'Henri VI. Seuls les Byzantins, retranchés sous le gouvernement de leur *Basileus*, restaient éternellement réfractaires et manifestaient leur opposition au Saint-Empire par des protestations orgueilleuses qui

1. « Le pape avait prétendu instituer un empereur unique et universel ». (Lavisse, *loc. cit.*, p. 34).

révélaient plus de dépit que de force. L'empereur était donc bien devenu le *dominus mundi.* Il reste à examiner quelques manifestations de ce pouvoir international.

Le premier exemple qu'il convienne d'en citer est assurément celui des croisades, où l'empereur a une prééminence marquée. C'est à lui que les peuples reconnaissent seule qualité pour commander les armées confédérées contre les infidèles, et pour se dresser devant le Turc comme le chef suprême de la chrétienté. La première croisade avait été simplement féodale. Un mouvement d'enthousiasme avait précipité en même temps le peuple et la chevalerie dans une entreprise dont l'ardente foi de l'époque était le seul mobile. Mais dès la deuxième croisade, un but politique ayant été entrevu, c'est l'empereur Conrad qui prend la tête de l'expédition. Louis VII de France le suit avec son armée ; mais c'est Conrad qui est le chef. A la troisième croisade, c'est encore l'empereur Frédéric Barberousse qui part le premier et s'avance triomphalement jusqu'en Cilicie, où un accident personnel arrête sa marche. A la sixième croisade, c'est Frédéric II qui impose les conditions de l'Europe au sultan Malek-Kamel.

Autre exemple du caractère international de l'empereur. C'est lui qui convoque les conciles généraux, même lorsqu'il s'agit de statuer sur une contestation d'élection pontificale ou sur la déposition d'un pape.

C'est aussi de l'empereur que dépendaient directement les grands ordres de chevalerie, quelle que fût la nationalité particulière de chacun de leurs membres.

Enfin, et c'est ici l'exemple essentiel à citer : l'empereur avait le privilège de créer des rois. Les souverains de la Bourgogne, de la Bohème, de la Hongrie, tenaient

de lui leur titre sinon leur puissance militaire. On dit de l'empereur Charles le Chauve, dans une vieille chronique : « *Eum regem appellari jussit* » (Il donna l'ordre de l'appeler Roi), en parlant de l'élection de Boson comme roi de Bourgogne et de Provence. De même aussi, lorsque Charles le Téméraire songea à constituer en un royaume les Etats dont il n'était que le duc, c'est à Frédéric III qu'il vint demander la permission [1].

Plus on étudie la structure du Saint-Empire, et plus on constate qu'en principe, sinon dans la complète réalité des choses, l'empereur était le suzerain, le médiateur, le pacificateur et, pour dire le vrai mot, la sanction dernière des autres rois. Il symbolisait, par sa situation centrale au milieu des divisions et des révoltes des puissances secondaires, l'unité d'origine et de foi qui devait maintenir un lien commun entre les peuples chrétiens. Devant lui devaient s'effacer les distinctions de nationalités, les querelles de dynasties, les controverses des sectes, et jusqu'aux sourds complots des ambitions déchaînées. L'Empire était la forme convertie et renouvelée du vieux gouvernement des Césars. Seul en Europe, l'empereur portait [2] alors le titre de *Majesté*, qui exprime sinon la vertu superlative, du moins une supériorité reconnue par rapport aux autres souverains. D'autres épithètes expliquent ce titre en le complétant: *Dux regum* (conducteur des rois) ; *Monarcha omnium regum* (mo-

---

1. Sur tous ces points, voir Bryce, *The holy Roman Empire*, ch. XV.

2. Le titre de Majesté ne fut conféré que par l'empereur lui-même, en 1633, aux rois d'Angleterre et de Suède, et en 1641, au roi de France.

narche, ou étymologiquement chef unique de tous les rois). Et ces titres n'étaient pas de simples panaches, usurpés ou arborés par orgueil, et désavoués par le reste du monde. C'étaient les souverains les plus indépendants de l'Europe qui les décernaient eux-mêmes à l'Empereur, dans leurs actes publics. « *Nos reges omnes* « *debemus reverentiam Imperatori, tanquam summo* « *Regi, qui est caput et Dux regum.* » (Nous tous qui sommes rois, devons le respect à l'Empereur, comme au Roi suprême, qui est la tête et le chef des Rois [1].) Cette phrase caractéristique se trouve dans une lettre adressée à Frédéric III par Alphonse, roi de Naples. Et François I[er], en projetant une expédition commune contre les Turcs, disait spontanément : « *Cœsari nihilominus prin-* « *cipem locum.* » (A l'Empereur le premier rang.)

Et par-dessus ces titres si glorieux planait le plus ancien et le plus beau, celui dont la foi naïve des foules avait salué Charlemagne à l'heure de son couronnement : « *Imperator pacificus.* » Ce n'était pas, au milieu même des guerres du moyen âge, le titre qu'on prenait le moins au sérieux. Lisez cette phrase du pape Urbain IV : « *Ut inimicis consternatis ejusdem in pacis pulchritudine* « *sedeat populus Christianus...* » (Afin que les ennemis une fois mis en échec, la chrétienté puisse reposer dans la splendeur de la paix (de l'Empire romain). On ne faisait tant de guerres que pour parvenir à la paix, et l'empereur devait en être la sanction. Si cette sanction n'était pas encore une institution, c'était déjà une personne [2].

1. Cité par Bryce, *The Holy Roman Empire*, chap. XV.

2. Leibniz a dit, dans ses *Observations sur les écrits de l'abbé de Saint-Pierre* : « Le défaut de l'union de l'empire n'est pas que l'em-

Mais serait-ce une illusion de notre part? Et allons-nous nous heurter au scepticisme de ceux qui, niant l'efficacité de l'arbitrage, partout où il n'est pas accompagné d'une sanction apparente, refusent inversement le caractère de sanction au pouvoir international le mieux établi sous prétexte que son intervention ne se serait pas produite en faveur et à l'appui d'une chose jugée? Il ne faut pas demander au moyen âge ce qu'il n'a pas produit, ce qu'il ne pouvait pas produire. Il est évident que les querelles des vassaux réels ou nominaux de l'empereur n'ont jamais été tranchées par un arbitrage proprement dit. Le droit ne se distinguait pas encore du fait en matière d'ordre public et la théorie de la séparation des pouvoirs n'était pas encore entrevue. C'était déjà beaucoup que le pouvoir temporel ait su se détacher du pouvoir spirituel, et les conflits permanents, qui se soutinrent entre eux, montrent que même cette distinction élémentaire restait confuse et mal tranchée. C'eût été trop attendre d'une époque où l'esprit d'analyse avait aussi peu pénétré le droit public, que de demander à la souveraineté temporelle de se dédoubler encore elle-même, et de constituer, à côté de ses attributions internationales purement exécutives, des attributions internationales judiciaires, dont les premières n'auraient été que la sanction. Non. L'empereur ne jugeait pas ; il gouvernait. Mais il gouvernait avec une telle conception de son rôle international qu'à certains moments ses actes administratifs pouvaient paraître aussi équitables et aussi impartiaux que des actes

pereur y ait trop de pouvoir, mais que l'empereur, comme empereur n'en ait pas assez ». Mais il faut se consoler de n'avoir pas de monarchie européenne définitive en prévision de la république européenne de demain.

judiciaires. Et une fois ses décisions prises il avait qualité, sinon toujours possibilité pour les appliquer, au loin comme au près [1], dans tous les Etats où sa suzeraineté était reconnue. C'est en cela qu'il était une sanction.

Et maintenant, supposez que le droit international eût déjà réalisé à cette époque les mêmes progrès qu'aujourd'hui ; et supposez qu'un des empereurs, ayant le sentiment du droit au lieu de n'avoir que la stérile ambition du pouvoir, ait eu une inspiration analogue à celle du Tzar au moment des célèbres rescrits du comte Mouravieff. Supposez cet empereur disant aux peuples qu'il considérait comme ses vassaux : « Choisissez-vous des « juges pour vider vos querelles entre Etats. Je respec- « terai l'indépendance de ces juges et je n'interviendrai « pas dans leurs délibérations. Mais une fois leurs déci- « sions rendues, je mettrai au service de la chose jugée « toute l'autorité qui s'attache à mon office impérial. » Un tel langage n'eût pas été vain et les arbitrages qui auraient suivi n'auraient plus été purement platoniques. Les rescrits du Tzar sont intervenus malheureusement à un moment où il n'y avait plus entre les Etats de l'Europe aucun lien d'interdépendance et c'est pour cela que l'œuvre de la Cour de La Haye avance si lentement. Mais à l'époque du Saint-Empire, où les liens juridiques entre

1. M. Novicow a dit très justement : « Pendant tout le moyen âge, « l'Europe eut la claire conscience qu'un pouvoir central devait « exister pour maintenir l'ordre et rendre la justice. Certes le chef « du Saint-Empire ne fut guère capable d'accomplir ces deux fonc- « tions, mais le fait seul qu'on les lui attribuait, montrait que l'Eu- « rope avait le sentiment de son unité ». *La fédération de l'Europe*, p. 671.

Etats n'avaient pas encore été discernés, les liens politiques étaient aussi étroits qu'il le faut pour une pratique utile de l'arbitrage international. Ce n'est donc pas une erreur de dire que si nous avons aujourd'hui l'arbitrage sans sanction, on avait alors la sanction sans arbitrage.

* * *

Il reste à montrer comment le Saint-Empire se trouvait réunir, indépendamment de sa fonction historique que nous avons seule étudiée jusqu'ici, les éléments psychologiques et moraux d'une sanction internationale. Cette démonstration résultera de l'indication des divers titres que pouvait avoir l'Empire à la confiance et au respect des populations de tous pays. Enumérons :

1° Le Saint-Empire bénéficiait tout d'abord de la foi profonde qu'avaient les hommes en sa mission religieuse. L'Empire était un dogme et le dogme avait alors plus de force que la loi. Tous les penseurs de l'époque ont contribué à fortifier cette croyance. Les papes et les chroniqueurs, les poètes et les philosophes, Dante et Saint-Thomas d'Aquin. La prédestination apportait ses arguments, et ce n'étaient pas les moindres. On fouillait les vieilles prophéties d'Israël et l'on y trouvait l'annonciation lointaine de l'Empire. C'était l'Empire qu'il fallait voir dans la quatrième bête de la vision de Daniel. C'était l'Empire qu'il fallait voir dans les jambes et les pieds d'airain de la statue de Nabuchodonosor. La nouvelle alliance n'était à cet égard que la confirmation de l'ancienne. Jésus-Christ avait attendu pour venir au monde la constitution de l'Empire romain. Il avait reconnu les droits de César. Il avait dit à Pilate à l'heure suprême : « Tu n'aurais aucun pouvoir sur moi, s'il *ne t'avait été*

« *donné d'En Haut* [1]. » Or, de qui Pilate tenait-il ses pouvoirs? De l'Empire romain dont le Saint-Empire prétendait être la continuation. Donc, l'Empire est un pouvoir d'En Haut. L'imagination populaire commentait aussi la scène de l'Evangile, où les disciples dirent à Jésus : « *Seigneur ! Voici deux épées.* Et il leur dit : *Cela suffit.* » [2] Du moment que Jésus avait dit que deux épées suffisaient, il ne saurait être question d'en établir davantage. Le Pape représente une de ces épées, celle de Saint-Pierre. L'Empereur représente l'autre, celle de Saint-Jean. Cela suffit. Un pouvoir temporel unique, de l'aveu même de Jésus. Le pape Grégoire VII lui-même accréditait ce genre d'argumentation. Il trouvait dans la dualité des deux grands luminaires célestes, le soleil et la lune, une preuve péremptoire de la dyarchie nécessaire entre la dignité apostolique et la dignité impériale. Et la crédulité publique ne demandait pas de meilleures raisons [3]. La suprématie internationale de l'Empereur était pour elle un article de foi qu'il fallait accepter sous peine d'hérésie « *Credo regem Galliæ subjectum esse imperio* », dit Bartole, et toute l'Ecole de Bologne le répète avec lui.

Cette conception de la mission religieuse de l'Empire avait du moins un avantage au point de vue qui nous occupe. C'est qu'elle imposait à l'Empire, au milieu même de ses guerres incessantes, cette prédilection pour

1. Saint Jean, ch. XIX, v. 11.

2. Saint Luc, ch. XXII, v. 38.

3. Le pouvoir de l'empereur est éternel, disait au XV[e] siècle le pape Pie II; il ne peut subir ni diminution, ni dommage; la chrétienté tout entière lui est soumise en droit et qui lui résiste, résiste à Dieu.

les moyens pacifiques dont l'Eglise, non moins belliqueuse pourtant, lui avait de tous temps donné l'exemple. Il faut rendre hommage aux procédés de persuasion dont les papes de l'époque primitive avaient su user pour étendre leur sphère d'action. L'Eglise a dû ses premières conquêtes à la douce influence d'épouses chrétiennes, gagnant, par le prestige de leur patience et de leur bonté, les rois barbares les plus farouches, et les amenant peu à peu à la foi. C'est ainsi que Clotilde avait converti Clovis. Le roi saxon Ethelbert avait été gagné de la même manière. On en dit autant d'Edvin, le mari de la belle Elgiva.

A l'influence des femmes s'était ajoutée celle des monastères que l'Eglise avait eu l'art d'établir dans des positions avancées, comme autant de colonies ecclésiastiques sur les confins des régions païennes. Le rayonnement pacifique des monastères de Luxeuil, de Saint-Gall, de Zurich, de Lucerne, a une importance historique qu'il ne faut pas oublier [1].

L'Empire hérita de ce point de vue. Il tint essentiellement à tirer profit de l'influence morale de l'Eglise qui dépasse si facilement les limites politiques des Etats. L'empereur fut ainsi le porte-bannière des papes dans tous les pays. A son couronnement, il était ordonné sous-diacre et recevait l'anneau comme gage de sa foi. Le Pape implorait pour lui le concours spirituel des armées célestes: « *Prœtende famulo tuo, Imperatori nostro, arma* « *cœlesta.* » Aussi la raison première et principale de l'autorité qu'on reconnaissait à la sanction impériale

1. Voir à ce sujet les intéressantes observations de Prévost-Paradol, *Histoire universelle*, t. II, p. 67 et s.

dans tous les pays réside-t-elle dans ce double fait que l'empereur était intronisé par l'Eglise, et qu'il était le chef temporel de la chrétienté [1].

2° Le deuxième élément moral de l'autorité internationale de l'empereur se rattache étroitement au précédent. Il peut se définir ainsi : Si le monde chrétien ne croyait pas encore à la fraternité dans le sens laïque et humanitaire du mot, il croyait à la communion des saints, c'est-à-dire aux devoirs de réciprocité de tous les disciples du Christ. Toute la chrétienté s'agenouillait devant les mêmes autels. Aux pieds de ces autels elle parlait une même langue, le latin, et cette langue unique était celle aussi dont on se servait pour parler à l'empereur dans tous les documents officiels, dans les correspondances diplomatiques, dans les mandements, dans les chartes et dans les traités. Un des reproches les plus piquants qu'on faisait à l'Empire d'Orient était précisément d'avoir abandonné le latin, cette langue romaine et sacrée. Or, pour ces hommes qu'unissait ainsi la double communauté de la foi et de la langue, de la conviction intime et de la pensée exprimée, certains versets de l'Evangile prenaient une signification toute particulière. Saint Paul avait écrit aux Galates : « Il n'y a plus ni de Juif, ni de « Grec ; il n'y a plus d'esclave ni de libre, il n'y a plus « d'homme ni de femme, car vous n'êtes tous qu'un en « Jésus-Christ [2]. » Il avait écrit également aux Ephésiens: « Maintenant, étant en Jésus-Christ, vous qui étiez

1. Cela n'a jamais été plus clairement exprimé que dans le vers de Victor Hugo :

« Ces deux moitiés de Dieu, le Pape et l'Empereur ».

2. Ep. aux Galates, ch. III, v. 28.

« autrefois éloignés, vous avez été rapprochés par le « sang du Christ, car c'est lui qui est notre paix et qui « des deux peuples n'en a fait qu'un, en abattant le mur « de séparation [1]. » On se représente l'autorité que cette notion internationale de la communion des saints devait attribuer au titulaire d'une des deux épées du Christ [2].

3° Il y avait un autre élément d'acquiescement à la sanction impériale. Elément purement politique, mais qui découlait logiquement des deux précédents. Il résultait de ce que, dans ce grand Empire composé de tant de principautés diverses, toutes les unités politiques étaient traitées sur un pied d'égalité, quelle que fût leur importance respective. De simples villes libres vivaient heureuses et indépendantes à côté de grands Etats, comme la Saxe ou la Bavière, et participaient au même titre à la protection de l'empereur. C'était la réalisation anticipée d'un des principaux desiderata des théoriciens actuels du droit public. Une société juridique ne peut se constituer entre Etats que si tous les participants ont la certitude de se voir appliquer le droit au même titre. De nos jours, lorsqu'on a constitué l'Etat indépendant du Congo, chacune des quatorze nations qui ont pris part à la Conférence de Berlin, en 1885, n'a été représentée que par un seul délégué dans la commission internationale, et ce délégué lui-même ne dispose que d'une voix. Le même principe d'égalité a été adopté, en 1899, à la Conférence

1. Ep. aux Ephésiens, ch. II, v. 13 et 14.

2. Charlemagne lui-même évoqua l'image biblique d'Aaron combattant dans la plaine, tandis que Moïse priait sur la montagne pour le succès de ses armes. Aaron, c'était lui ; Moïse, c'était le Pape. (Lavisse, *loc. cit.*, p. 33).

de La Haye. Quoique les puissances y eussent envoyé des délégués en nombre très variable [1], l'ensemble des délégués de chaque puissance n'avait droit qu'à une seule voix collective. Dans le domaine du droit, le nombre n'a pas plus d'importance que la force.

4° D'autre part, la dignité impériale conserva toujours un caractère électif, quel que fût l'absolutisme de son administration, et ce caractère électif sauvegardait la légitimité du pouvoir aux yeux des sceptiques qui ne l'auraient pas respectée pour la seule raison de sa mission religieuse. Sans doute, ce caractère électif n'était souvent qu'une apparence, puisqu'il était de règle d'élire le fils aîné du dernier souverain. Mais il ne faut cependant pas confondre l'usage et le droit. L'hérédité n'était pas le droit, c'était l'usage [2]. Le seul droit c'était l'élection. Au début, il semble quelquefois que le Pape ait usurpé les pouvoirs électoraux du peuple ou des grands, en prenant sur lui de couronner d'office tel ou tel prince. Ce n'est pourtant qu'une apparence. Il est certain que lorsque, dans l'église de Saint-Pierre, Léon III déposa la couronne sur la tête de Charlemagne, il n'agissait pas sans s'être assuré du vœu populaire. Les acclamations qui saluèrent son acte en sont un indice probant, et les écrits de l'époque, aussi bien les annales de Lauresheim que la chronique de Moissac, disent positivement qu'il y avait consentement antérieur des évêques et des prêtres, du

1. Ainsi la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, les États-Unis avaient chacun six délégués, la Russie en avait huit, la Belgique trois, la Bulgarie deux, la Grèce un seul.

2. Voir Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXXI, p. 17.

Sénat des Franks et de celui des Romains, de tous les saints-pères réunis en concile.

Déjà, dans la formule de la consécration de Pépin, on voit un engagement pris par les seigneurs français de *n'élire* jamais personne d'une autre race, et il avait été dit, au moment du partage anticipé du royaume de Pépin, entre Charles et Carloman, que Pépin avait fait ce partage *du consentement des grands*. Lorsqu'à son tour, Charlemagne partagea son Empire entre ses trois fils, le document porte que : « Si un des trois frères a un fils, « *tel que le peuple veuille l'élire pour qu'il succède au* « *royaume de son père*, ses fils y consentiront. »

La même condition de l'élection est sous-entendue dans les deux partages faits par Louis le Débonnaire : 1° en 837, entre ses trois fils : Pépin, Louis et Charles ; 2° vingt ans plus tard, entre Lothaire, Pépin et Louis. Plus tard, le royaume d'Arles et les divers démembrements de l'Empire de Charlemagne furent électifs et héréditaires. Non pas héréditaires *ipso jure*, mais héréditaires parce qu'électifs.

Or, ce caractère électif, qui était dans la logique des principes, se perdit bientôt dans les Etats qui se détachèrent de l'Empire et se constituèrent à la fois une personnalité politique et une perpétuité dynastique. Mais il se maintint et se fortifia dans l'Empire, à tel point qu'il y a un lien étroit entre l'élégibilité des titulaires de l'office impérial et le caractère international de cet office [1]. Il

1. M. Lavisse a spirituellement fait ressortir que si l'empereur n'avait été que roi il se serait sans doute affranchi de la formalité de l'élection comme tous les autres chefs d'Etat de cette époque. Etant empereur, il ne le pouvait pas. Le pape d'ailleurs ne l'aurait pas permis, *loc. cit.*, p. 53.

est évident, en effet, que, par le fait même de la persistance du principe électoral, le trône impérial était le seul qui fût indistinctement accessible à un prétendant de n'importe quel pays. La règle était qu'on ne pouvait exiger du prétendant que deux conditions: être de naissance libre et professer l'orthodoxie. Sans doute, toute cette doctrine est restée à l'état de pure théorie, puisque la couronne impériale a constamment reposé sur des têtes d'Allemands. Néanmoins, Edouard III d'Angleterre fut nominalement élu; Henri VIII et François Ier furent candidats, et si le système électoral avait su varier davantage le choix des empereurs, en ce qui concerne leurs origines, il est probable que la sanction internationale de ces princes eût été plus effective.

De 1356 à 1806, le mode électoral a été régi par la fameuse Bulle d'Or qu'avait rédigée Bartole. Le sceau de cette bulle portait comme légende un vers célèbre qui affirme la suprématie universelle de l'empereur :

« Roma caput mundi regit orbis frena rotundi ».

Malheureusement, les règles de la succession au trône furent trop souvent faussées, et le conclave secret des sept princes électeurs ne réalisa pas toujours le but du système électoral qui est d'appeler à la souveraineté le candidat le plus digne.

On ne saurait prétendre que le Saint-Empire ait jamais réalisé ses destinées. Il a eu le très grand tort de ne pas mettre à profit la situation exceptionnelle qui lui était faite par le prestige de son origine, de son universalité et de son but. Mais, s'il n'a pas su être et rester la sanction politique de l'Europe, il n'en a pas moins rempli les conditions principales d'une telle sanction. Sa structure

a malheureusement manqué d'homogénéité, du commencement à la fin, mais il a eu la passion de l'unité, et à ce titre il mérite le souvenir reconnaissant des pacifistes.

5° Enfin, et ce dernier détail n'est pas le moins important, l'Empire exerça un prestige constant sur le monde de la pensée. Théologiens, juristes et poètes voyaient en lui l'objet unique et prédestiné de l'histoire. De la part des théologiens, la mission religieuse de l'Empire suffisait à justifier ce sentiment. Quant aux juristes, ils voyaient en l'empereur le continuateur de Justinien qui, en assurant l'application du droit romain à toute l'étendue du territoire, empêchait le droit de se diversifier au gré du tempérament et du degré de culture intellectuelle de chaque principauté. Lorsqu'après la paix de Westphalie l'émancipation des princes fut cependant consommée, un droit international s'établit néanmoins entre les unités ethnographiques ainsi associées. Le théoricien de ce droit nouveau, Hugues Grotius, peut être considéré comme le précurseur principal de toute la doctrine qui règle aujourd'hui les rapports juridiques entre ressortissants de pays différents. Ainsi, même en s'émiettant, l'Empire léguait à ses membres dispersés les principes de justice mutuelle sur la base desquels leur union pourrait un jour se rétablir.

Mais l'hommage rendu à l'autorité internationale de l'Empire par les théologiens et les juristes n'est rien à côté de celui des poètes, à commencer par Dante, dont l'esprit politique ne le cédait en rien au lyrisme. Le titre même de son traité en faveur de l'Empire, *De monarchiâ universali*, est significatif. Ce qu'il demande à l'empereur, c'est avant tout d'imposer la paix aux factions ri-

vales, aux cités insurgées et aux princes rebelles, en se présentant à eux comme leur *primum mobile*, leur conducteur, l'arbitre suprême de leurs querelles, la sanction de leurs conventions. Cette théorie de l'Empire ne devait pas tarder à être combattue même sur le terrain doctrinal. Elle recula devant le mouvement ascensionnel des libertés politiques comme la féodalité devant les alleux.

Si les littérateurs catholiques ont témoigné leur enthousiasme pour l'Empire à cause de son universalité, les protestants se montrèrent, dès la première heure, opposés à l'unité de l'Empire, en raison même de son patronage pontifical. On aurait cru que Grotius, en sa qualité de fondateur du droit international laïque, aurait cherché à soutenir l'idée du pouvoir politique, sinon du pouvoir spirituel qui se prétendait universel. Mais non ; Grotius n'était ni Allemand, ni catholique, et il traita avec dédain les prétentions de l'Empire. C'est peut-être, malgré tant de mérites, le principal tort de la Réforme que d'avoir favorisé l'émiettement des peuples et des consciences [1].

1. Voir deux passages de Grotius qui sont caractéristiques : « Je ne prendrais pas la peine d'ajouter que le titre, attribué par quelques-uns à l'empereur romain et suivant lequel il aurait le droit de commander aux peuples les plus éloignés et à ceux mêmes qui sont inconnus jusqu'à présent, est ridicule, si Bartole, que l'on a toujours regardé comme le prince des jurisconsultes, n'avait osé déclarer hérétique celui qui le nie ».

Il n'y a pas à se laisser ébranler par les arguments de Dante au moyen desquels il s'efforce de prouver qu'un droit pareil appartient à l'empereur, parce que c'est avantageux au genre humain. Car les avantages qu'il allègue sont compensés par les inconvénients qui les accompagnent. De même, en effet, qu'un navire peut atteindre une dimension telle qu'il ne puisse plus être gouverné, de même le nombre des hommes et la distance des biens peuvent avoir des proportions si vastes qu'elles ne supportent point un seul gouvernement ». *De jure belli et pacis*, trad. Pradier-Fodéré, t. II, p. 536 et 537.

Symptôme plus frappant. Avant Grotius, il y avait eu une sorte de droit international canonique dont le principal élaborateur fut François de Vitoria, qui professa la théologie à Salamanque, de 1521 à 1546 [1]. Sujet de Charles-Quint, puisqu'il était Espagnol, sujet du Pape, puisqu'il était dominicain, Vitoria eût pu être tenté de chercher lui aussi dans la théorie des deux glaives la sanction des principes de justice internationale qu'il émit dans ses deux *Relectiones de Indis*, et *de jure belli*. Loin de là, Vitoria restreint le pouvoir du Pape aux choses spirituelles (*Papa non est dominus civilis aut temporalis totius orbi*), et quant à l'empereur il lui refuse le titre de Maître du monde, car on ne peut être souverain qu'en vertu du droit naturel, du droit humain ou du droit divin, et le pouvoir impérial ne peut invoquer aucune de ces origines.

***

Le Saint-Empire n'est plus [2]. Il a subi l'effet de toutes les causes de démembrement qu'il portait dans son organisation dont tous les éléments participaient à la foi commune que nous avons décrite, mais où aucune solidarité véritable ne cimentait les fragments disparates. La puissance grandissante des rois de France, qui n'invoquaient l'autorité de Charlemagne que comme un précédent national ; l'insularisme de l'Angleterre ; les ressentiments de

1. Voir sur Vitoria l'intéressante étude de J. Barthelémy, dans le recueil intitulé : *Les fondateurs du droit international*, Paris, 1904.

2. Au XVe siècle, l'empereur d'Occident n'est plus qu'un petit prince... impuissant, même en Allemagne... Ce *dominus mundi* est un objet de risée (Lavisse, *loc. cit.*, p. 105).

Constantinople qui, sous la main des Turcs comme aux jours des empereurs d'Orient, revendiquait pour elle l'hégémonie du bassin de la Méditerranée ; et la lente mais irrésistible poussée de toutes les nationalités que mettait en mouvement l'ambition des dynasties particulières servies par la soif d'autonomie des peuples; autant de signes de dissolution.

La Pologne avait acquis l'indépendance au moment du grand interrègne ; la Bohême et la Hongrie aspiraient à l'obtenir et ne supportaient plus qu'avec impatience leurs liens de vassalité. En Italie, le prestige impérial, doublement affaibli par les machinations des papes et par le développement du parti des Guelfes, tomba au rang d'un pur symbole malgré les appels désespérés de Dante. Les cantons suisses s'étaient groupés à part à l'abri de leurs montagnes infranchissables. Le Danemark s'affranchissait également. Et l'Empire ne fut plus, sous la monarchie débile des Hapsbourg, qu'un groupement d'Etats germaniques, que l'unité de race, de langue et de religion tenait seule assemblés.

L'Empire n'était plus romain que de titre ; il allait cesser de représenter la communion des fidèles. La Réforme bat en brèche l'unité religieuse qui avait été sa plus haute pensée. Le droit de l'individu, se dressant subitement en face du droit de l'Etat, remet en question le fondement de l'autorité impériale et de ses prétentions à une origine divine. La Renaissance enfin, détournant vers les préoccupations purement artistiques l'ancien souci de la théologie, des traditions et des symboles, prépare l'émancipation de l'esprit humain et la décentralisation du gouvernement universel. Enfin, la découverte de l'Amérique vient démontrer à l'empereur qu'au delà

de l'Océan qui limitait jusque là le champ des ambitions humaines, il y avait tout un monde qui dépassait et de beaucoup le champ d'action de cette monarchie qui s'était crue universelle.

Un instant, sous Charles-Quint, l'Empire retrouve ses anciennes limites et comprend l'Espagne, la Flandre, une partie de la Bourgogne et de l'Italie. Mais les limites de l'Eglise ne correspondaient plus à celles de l'Etat. Le schisme avait coupé le corps germanique en deux tronçons, et la faction protestante luttait, les armes à la main, contre la faction catholique. Les fondements de l'unité politique étaient ébranlés pour longtemps, et la sanction résultant du prestige de l'unité allait perdre tout son pouvoir.

La contrainte militaire retiendra seule les fragments de l'Empire sous les deux derniers princes de la maison d'Autriche et sous ceux d'Autriche-Lorraine, jusqu'au jour où une force militaire plus puissante, dirigée contre l'Empire par un général français devenu empereur à son tour, mettra fin pour toujours à ses prérogatives internationales. Ce jour-là, François II abdiquera le glorieux titre de Charlemagne et d'Othon le Grand, et ne sera plus que l'empereur d'Autriche.

L'Empire et sa sanction politique avaient donc vécu. Mais le besoin d'unité et de sanction internationale devait se conserver dans l'esprit des philosophes et des théoriciens du droit, comme dans le cœur des populations, et devenir, sous une forme d'abord confuse, mais chaque jour plus nette, l'article essentiel des revendications populaires. Le fondement seul en sera différent. Au lieu d'émaner du trône, la sanction internationale

émanera du peuple. Au lieu d'exiger l'asservissement des consciences, elle sera compatible avec la liberté de penser. Au lieu de prendre la forme d'un Empire, elle prendra le nom de *Fédération*.

Section III

TROIS RÊVES

§ 1.— Le Rêve de la Révolution : il n'a pas eu de sanction.

Le rêve de la Révolution fut un rêve de paix, mais un rêve de paix sans arbitrage et sans sanction. On poursuivait le but sans en connaître le chemin. On voulait le résultat, mais on n'en discernait pas les conditions. Venant après les philosophes du XVIII[e] siècle, qui n'avaient cependant pas été toujours bien tendres pour la métaphysique, les chefs de la Révolution furent de purs métaphysiciens et manquèrent de psychologie. Convaincus, comme le leur avait persuadé J.-J. Rousseau, que l'homme est naturellement bon, ils s'imaginaient que la proclamation de la liberté suffirait pour désarmer toutes les haines. L'événement leur donna tort pour la politique étrangère comme pour la politique intérieure. Les hommes affranchis se ruèrent les uns contre les autres. Dans le pays ce fut le règne de l'échafaud. Hors du pays ce fut le règne de la guerre.

C'est qu'il n'y a pas de liberté sans justice, ni de justice sans sanction. Là où tout le monde peut faire ce qu'il veut, personne ne fait ce qu'il veut. L'expérience de la Révolution l'a démontré, et cet illustre exemple a l'avantage de nous révéler que la justice internationale, même sous le gouvernement le plus pénétré de ses principes, ne peut être assurée qu'à condition d'être appuyée par des sanctions.

Dès les débuts de l'Assemblée nationale, les intentions pacifiques de la Révolution s'étaient hautement affirmées [1]. Mirabeau avait dit: « Le droit est le souverain du « monde, Mars en est le tyran. » Mais la deuxième proposition faisait oublier la première, et tout en se livrant à des diatribes contre la tyrannie de Mars, on oubliait d'organiser la souveraineté du droit. Rien ne le montre mieux que le projet de déclaration déposé par Volney en mai 1790, alors que l'assemblée était émue des armements extraordinaires auxquels procédaient l'une contre l'autre l'Angleterre et l'Espagne. Il y est question des droits naturels dont les peuples doivent jouir au même titre que les individus ; — de l'obligation pour chaque Etat de respecter la propriété de ses voisins, — de ne pas envahir son territoire, de ne pas compromettre sa liberté, — du caractère injuste de toute guerre qui n'est pas faite uniquement pour la défense d'un droit de justice. De ces beaux axiomes découlait naturellement une leçon de respect, d'abstention et de non-intervention pour ceux qui voulaient bien les admettre, mais à l'égard de ceux qui ne les admettaient pas, il n'était point question de ce qu'il faudrait faire.

Ce point de vue ne pouvait aboutir à une organisation internationale du droit. Par son décret des 22-27 mai 1790, l'Assemblée se borna à déclarer que « *la nation « française renonce à entreprendre aucune guerre dans « la vue de faire des conquêtes et qu'elle n'emploiera « jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.* »

1. On lira avec intérêt sur ce sujet, l'étude si documentée d'Ernest Nys, sur la Révolution française et le droit international, dans ses *Etudes de droit international et de droit politique.*

Cette déclaration fut plus tard incorporée dans la constitution du 3 septembre 1791. Mais qui engageait-elle ?

On parle beaucoup, dans le droit privé, des effets de la volonté considérée comme source unilatérale d'obligation, et l'on cite des cas de pollicitations ou de promesses pour autrui qui lient le promettant à l'égard de tiers qui n'ont rien conclu avec lui. Le bénéficiaire de ces stipulations échappe à toute obligation. Si cette théorie est applicable en droit international, — et elle l'est sans doute au point de vue juridique, — des déclarations comme celles de l'Assemblée nationale obligeraient la France vis-à-vis des autres Etats sans obliger ceux-ci vis-à-vis d'elle. Cette remarque fait déjà ressortir le vice du système. Il fallut attendre l'époque toute récente des premiers traités permanents d'arbitrage pour en voir inaugurer un meilleur ayant la réciprocité pour base.

La renonciation réciproque au droit de conquête et l'engagement réciproque de tout soumettre à la souveraineté du droit eussent exigé sans doute cet accord de l'Europe, qui ne s'est réalisé qu'à la voix du Tzar, en 1899. Or, il se négociait alors un accord de l'Europe, mais c'est contre la France et contre la démocratie qu'il était dirigé. Tous les souverains s'effrayaient des progrès de la Révolution, et la situation de la dynastie française leur apparaissait comme un objet d'intérêt commun. Leur coalition grondait à la frontière lorsque, le 30 novembre 1791, une députation de l'Assemblée législative, reçue aux Tuileries par Louis XVI, formula de nouveau sa foi en la liberté pure et simple, sans justice et sans sanction. « Dites aux puissances étrangères, dé-« clara-t-elle au Roi, que nous garderons régulièrement « le serment de ne faire aucune conquête, que nous leur

« offrons le bon voisinage, l'amitié inviolable d'un peu-
« ple libre et puissant, que nous respecterons leurs lois,
« leurs usages, leur constitution, mais que nous voulons
« que la nôtre soit respectée. Dites leur que si des puis-
« sances d'Allemagne continuent de favoriser des pré-
« paratifs dirigés contre les Français, nous porterons
« chez eux non le feu et la flamme, *mais la liberté.* »

Il y avait assurément de la grandeur dans une telle déclaration et ceux qui l'ont rédigée méritent qu'il soit beaucoup pardonné à leur naïveté en raison de leur amour et de leur foi. Ils croyaient à la liberté sans épithète et sans addition, et ils l'aimaient, si déconcertante que soit cette comparaison, à la façon des anarchistes modernes, qui voient en elle la suprême panacée, le remède unique et le remède suffisant à tous les maux de l'humanité ; ce n'est pas sans raison qu'on les appelle des libertaires. Mais l'homme reste l'homme. Des instincts sanguinaires bouillonnent en lui : une soif d'ambition et de conquête le dévore, et la liberté n'est pour lui que l'état le plus favorable à la concurrence, à la lutte des classes, à la guerre. Lorsqu'un Quaker demande une liberté sans contrôle et une justice sans sanctions, il a une arrière-pensée. Il compte sur le secours de Dieu, et il est assuré que si, malgré son respect des autres, il est lésé ou blessé par eux, c'est que Dieu l'aura permis, et qu'il doit alors s'y soumettre sans regret. Avec ce correctif religieux qui l'explique et qui la justifie, une déclaration unilatérale d'amour et de paix se comprend. Mais de la part de ceux qui n'ont ni cette foi, ni cette espérance, la superstition de la liberté est la plus décevante des illusions. La liberté n'est possible qu'à l'ombre d'un tribunal et d'un tribunal obéi. Aristote avait déjà observé

que les associations de brigands elles-mêmes s'imposent des lois et des sanctions.

Cela est si vrai que, quatre mois après sa déclaration pacifique, l'Assemblée législative déclarait la guerre à l'Europe à la suite d'une discussion où le Girondin Brissot n'hésita pas à affirmer que « la guerre actuellement « était un bienfait national et que la seule calamité qu'il « y avait à redouter, c'était de n'avoir pas la guerre. » Les Jacobins, qui suivaient le mouvement avec enthousiasme, mais non sans quelques restrictions mentales, se justifiaient à leurs propres yeux en disant qu'ils ne déclaraient la guerre qu'aux rois et qu'ils portaient la paix aux nations. Mais ce fut la guerre tout de même.

Avec la Convention, le rêve de la Révolution passa par une nouvelle phase. Les effusions de sang ne causaient plus la moindre horreur. Au nom de la liberté on venait de faire une guerre défensive. En son nom également on allait faire des guerres de conquête. Après Valmy, Jemmapes [1]. Par la première victoire on avait repoussé au delà des frontières les soldats du duc de Brunswick. Par la seconde on annexa la Belgique. Où étaient les sanctions du droit ? Le sophisme révolutionnaire déclara, par la bouche de Vergniaud : « Il a péri des hommes, « mais c'est pour qu'il n'en périsse plus. » Fatale inconséquence d'une liberté qui veut se suffire à elle-même.

La Convention surenchérit d'ailleurs sur le droit de conquête en adoptant, toujours en faveur de la liberté, une politique d'intervention belliqueuse dans tous les

1 Les révolutionnaires avaient beau être les disciples des philosophes, ils ont été des patriotes français. Ils ont déclaré sacré et indivisible le sol national... et proclamé le devoir de la patrie en danger (Lavisse, *Vue générale...*, p. 197).

Etats où le peuple demanderait à être secouru contre son souverain. Et si les peuples s'accommodaient de leur souverain, la Convention estimait qu'il fallait intervenir quand même. Dans son rapport du 15 décembre 1792, sur la conduite à tenir par les généraux de la République, Cambon déclarait : « Il faut dire aux peuples qui vou- « draient conserver des castes privilégiées : Vous êtes « nos ennemis. » »

Quatre mois plus tard, Danton faisait, il est vrai, voter un décret déclarant que la France ne s'immiscerait pas dans le gouvernement des autres puissances. L'intervention n'était qu'un moyen de guerre. La non-intervention n'était qu'une forme d'anarchie. L'entente seule eût pu conduire à d'efficaces sanctions.

Le droit est un signe d'interdépendance. Il n'y a pas plus de droit entre peuples qui s'ignorent qu'entre peuples qui se combattent. Or, la Révolution, continuellement ballottée entre ces deux extrêmes, ne savait renoncer à la politique d'ambition que pour revenir à la politique d'indifférence. Surenchérissant sur Danton, l'abbé Grégoire voulut faire voter une *Déclaration du droit des gens* qui aurait été la contre-partie de la *Déclaration des droits de l'homme*. Dominée par l'idée de l'autonomie des peuples, de leur souveraineté et de leur indépendance absolue, cette déclaration ne s'élevait pas encore à la conception du caractère obligatoire du droit des gens. mais elle en admettait le caractère mutuel.

« *Un peuple, disait l'article III, doit agir à l'égard des* « *autres comme il désire qu'on agisse à son égard ; ce* « *qu'un homme doit à un homme, un peuple le doit aux* « *autres.* » C'était un précepte de morale, ce n'était pas une règle de droit. On recommandait aux nations, émiet-

tées sur la surface du globe, de bons sentiments et de bons procédés vis-à-vis les unes des autres. Mais on ne faisait aucun effort pour les grouper sous le joug d'une même discipline.

La proposition de l'abbé Grégoire fut d'ailleurs ajournée en 1793 et la Convention revint à sa politique agressive. Elle décréta que William Pitt était l'ennemi du genre humain. Garnier de Saintes aurait même voulu qu'on déclarât que toute personne était libre de l'assassiner. Les lois de la guerre, si rudimentaires qu'elles fussent encore, ne furent pas respectées. Le 12 novembre 1793, Robespierre fit décréter que la résolution constante de la République était de se montrer *terrible envers ses ennemis*.

Dans la mesure du possible, cette résolution fut tenue. Le 23 avril 1795, l'abbé Grégoire fit bien un nouvel effort pour faire admettre sa déclaration. Un jour on en vota l'impression. Le lendemain ce vote fut rapporté. Le cheval de Bonaparte piaffait déjà d'impatience. A sa suite allait s'envoler dans un élan de gloire militaire le rêve pacifique des premiers révolutionnaires. Résultat inévitable. Il n'y avait point eu de sanction.

*
* *

§ 2. — Le Rêve Napoléonien et sa sanction.

1804 ! Dix siècles se sont passés depuis le couronnement de Charlemagne. François II n'a pas encore abdiqué le titre d'empereur dévolu par le double jeu de la politique et de l'histoire à la maison d'Autriche-Lorraine, dont il est le chef. Et cependant la papauté, qui avait restauré autrefois ce titre au profit de Charlemagne et de

ses successeurs, le décerne, du vivant même du titulaire héréditaire, à Napoléon Bonaparte. Bien des choses ont changé. Ce n'est plus à Rome qu'a lieu le couronnement. On n'a consulté ni le peuple, ni les conciles. Seul, le Sénat des Français a prononcé, et les soldats qui aiment leur illustre chef, son petit chapeau et ses grandes victoires, ont ratifié ses vœux après avoir servi ses ambitions.

Pie VII est amené à Paris. Amené est bien le mot, car le pape ne pouvait avoir pour l'auteur du Concordat des élans aussi spontanés que ceux que Léon III avait éprouvés pour Charlemagne. Il aurait fallu que le nouvel empereur restituât à l'Eglise les domaines que lui avait autrefois donnés Pépin le Bref, l'exarchat de Ravenne et le Pentapole, Spolète et Bénévent. Il aurait fallu surtout que Napoléon manifestât à l'Eglise l'esprit de pieuse déférence dont avaient été animés les fondateurs du Saint-Empire ; qu'il professât de la servir, au lieu d'afficher insolemment sa prétention de se servir d'elle. Il était trop évident que la cérémonie du sacre n'avait d'autre but que de faire illusion à la majorité catholique du pays. Ce fut une duperie où le Pape apporta tout et ne reçut rien [1].

Mais malgré la décadence des symboles et son propre scepticisme, quoiqu'il eût usurpé l'office impérial par la

---

1. Les considérations qui triomphèrent des hésitations qu'avaient éprouvées le Pape à l'idée de couronner Napoléon, furent des plus variées. Dans le conclave qui se tint à ce sujet, le parti autrichien était opposé aux désirs de Napoléon, mais le parti italien fit observer que le nouvel empereur était d'origine italienne et ajouta : « C'est « une famille italienne que nous allons imposer aux barbares pour « les gouverner. Nous serons vengés des Gaulois ».

(Voir à ce sujet la *Psychologie du peuple français*, par A. Fouillée, p. 234).

force des armes et non du consentement des rois, quoique le but avoué de ses guerres eût été de répandre les principes de la Révolution et non de reconstituer une théocratie, Napoléon affirma aussitôt son intention d'être un continuateur de Charlemagne et d'exercer sur l'Europe soumise, sinon conquise, le rôle international du Saint-Empire. « Votre Sainteté est souveraine de Rome, « moi j'en suis l'Empereur [1] », écrit-il plus tard au pape qui l'avait couronné. Dans une autre circonstance il déclare : « Pour le Pape, je suis Charlemagne, parce que « comme Charlemagne, je réunis la couronne de France « à celle des Lombards, et que mon Empire confine avec « l'Orient [2]. » Au cardinal Fesch il déclare: « Dites bien « (aux conseillers du Pape) que je suis Charlemagne, « leur Empereur, que je dois être traité de même. Je fais « connaître au Pape mes intentions en peu de mots ; s'il « n'y acquiesce pas, je le réduirai à la même condition « qu'il était avant Charlemagne [3].» Quelques années plus tard, le 8 août 1811, Napoléon, tenant aux populations civiles le même langage qu'aux princes de l'Eglise, devait répondre à une députation du département de la Lippe: « La Providence, qui a voulu que je rétablisse le « trône de Charlemagne, vous a fait naturellement rentrer avec la Hollande et les villes hanséatiques dans le « sein de l'Empire. »

Voilà donc, de la bouche même de Napoléon, l'indication de la tradition historique qu'il prétend continuer. Il ne voulait pas être simplement le Monarque absolu d'une

1. Lettre du 13 février 1806.
2. Lanfrey, *Vie de Napoléon*, t. III, p. 417.
3. Lanfrey, *Vie de Napoléon*, t. III, p. 420.

France agrandie. Il tenait avant tout à être l'Empereur, c'est-à-dire celui qui domine les princes de l'Europe maintenus sur leur trône non plus du fait de leurs droits antérieurs, mais par son agrément personnel ; il voulait être celui qui seul décide et seul exécute dans toute l'étendue du continent, celui qui parle et celui qui agit, celui qui juge et celui qui sanctionne [1].

Aussi quel soin met-il à hiérarchiser les relations qu'il entretient avec les autres souverains et à assurer par d'habiles stipulations diplomatiques la subordination de ceux-ci, pour ne pas dire leur vassalité. Lui-même, il se fait, cinq mois après son sacre, couronner roi d'Italie (26 mai 1805). L'Italie avait toujours été la dépendance essentielle de l'Empire qui devait à Rome son nom et son berçeau. En se faisant couronner à Milan, Napoléon se rapproche des origines dont il a rétrospectivement la prétention de faire procéder sa politique. Le jour où il aura un fils, il l'appellera *roi de Rome*, unissant, par une supercheriè de plus, l'avenir tel qu'il croit pouvoir le régler, au passé tel qu'il le reconstitue.

Mais malgré la mise en scène, la gloire des armes, le caractère épique des chevauchées victorieuses à travers l'Europe, et ce rêve de suprématie européenne où l'ombre rajeunie de Charlemagne se rencontre avec les chimères de la Révolution, le titre d'Empereur sonnait faux

---

1. Parlant de son illustre prédécesseur, Napoléon III a écrit : « La » politique de l'empereur consistait à fonder une association euro- » péenne solide en faisant reposer son système sur des nationalités » complètes et sur des intérêts généraux satisfaits. Pour cimenter » l'association européenne, l'empereur, suivant ses propres paroles, » eût fait adopter un code européen, une cour de cassation euro- » péenne... » (*Des idées napoléoniennes*, ch. V).

et son caractère international paraissait usurpé. Comment faire taire les protestations de l'histoire ? Comment prouver, malgré les faits, qu'il était, de droit et non seulement de fait, puissance internationale et sanction des rois ? Napoléon, dont aucune difficulté n'avait encore triomphé, trancha l'énigme avec sa désinvolture habituelle. Devant lui subsistait le seul titulaire autorisé de l'office impérial : François II, de la maison d'Autriche-Lorraine. Napoléon le force à abdiquer et épouse sa fille Marie-Louise [1], après avoir répudié Joséphine. C'était plus qu'une alliance royale. C'était un acte d'adoption impériale régularisant les usurpations, les prétentions et les ambitions du Bonaparte.

Ce n'est pas tout. Pour mieux assurer sa prépondérance internationale, Napoléon place sur tous les trônes vacants des membres de sa propre famille. De son frère Joseph, il fait un roi de Naples; de Louis, un roi de Hollande; de Jérôme, un roi de Westphalie. Et en 1808, lorsqu'il entrevoit l'occasion favorable d'étendre sa domination sur l'Espagne où le Saint-Empire n'avait presque jamais pénétré, il destitue brutalement Ferdinand VII en faveur de qui le vieux Charles IV avait expressément abdiqué, et il donne sa couronne à Jérôme, qui est alors remplacé en Westphalie par son beau-frère Joachim Murat.

Mais cette puissance internationale ainsi acquise, comment Napoléon l'exerce-t-il ? Brutalement, méchamment,

---

1. Il est vrai que Napoléon avait fait auparavant des avances à la grande duchesse Catherine, sœur du tzar. Il lui fallait à tout prix une alliance impériale. En entrant dans la famille des Romanow, il eût acquis plus de puissance. En entrant dans celle des Hapsbourg, il se donna des traditions.

militairement. Ayant tous les atouts en mains, et pouvant devenir une sanction, il n'a su être qu'un despote. Pouvant être l'arbitre il n'a été que l'arbitraire. On pourrait en citer de multiples exemples. Le plus caractéristique est celui du *Blocus continental.*

Ce n'est pas au hasard que nous choisissons cet exemple. Parmi ceux qui ont proposé des sanctions pacifistes pour l'arbitrage international, il en est qui préconisent le blocus d'une partie des ports ou des côtes de l'Etat réfractaire [1]. Nous avons indiqué que cette sanction ne doit pas être repoussée sans examen. Mais s'il y a une manière légitime de l'appliquer, il y en a aussi une mauvaise que la doctrine pacifiste doit condamner sans réserve. Ce fut la manière de Napoléon. Elle aboutit à Waterloo.

On sait comment le blocus, qui ne peut être recommandé à l'heure actuelle que comme un moyen d'éviter la guerre, eût pour effet direct, sous Napoléon, d'en provoquer deux, dont l'une fut désastreuse pour sa puissance morale, et l'autre pour sa puissance matérielle.

La première de ces guerres fut en effet dirigée contre le Pape qui refusait de laisser appliquer les règlements du blocus dans les Etats pontificaux. Et par ce fait la France fut privée, jusqu'à la Restauration, de l'influence politique du Pape qui, en l'état des esprits, lui était indispensable.

La seconde guerre fut dirigée contre la Russie qui ne réprimait pas assez sévèrement la contrebande anglaise dans les ports de la Baltique. Or, c'est cette campagne contre la Russie qui marqua d'abord la déroute et bien-

1. Nous avons examiné ce mode de sanction à la troisième partie.

tôt après l'écrasement de toutes les forces impériales.

S'il fut lamentable par ses conséquences indirectes pour la France, le blocus constitua donc la moins pacifique des sanctions. Napoléon, avec son entêtement habituel, avait voulu que toutes les puissances fussent associées à sa lutte maritime contre l'Angleterre. Il força trop sur son épée qui était son seul appui. Elle lui entra dans les mains.

Et cependant le rêve de Napoléon était, comme celui de la Révolution, d'assurer le triomphe de la justice internationale. La Révolution avait cherché à réaliser son but par la liberté, et elle n'avait réussi qu'à disperser les peuples. Napoléon voulut grouper les peuples par la force et il les dispersa encore davantage. Sa méthode fut aussi excessive dans un sens que celle de la Révolution l'avait été dans l'autre. Elle demeura plus stérile encore. Le droit international exige une combinaison où se retrouveront les libertés si chères à la Révolution et l'unité de juridiction souhaitée par Napoléon. En attendant cette synthèse, il est intéressant de constater combien la conception brutalement réaliste de Napoléon avait de rapports avec la conception brutalement idéaliste de la Révolution. On en a une preuve convaincante dans le Mémorial de Sainte-Hélène. Le grand vaincu y expose qu'il a rêvé la constitution *d'un seul corps de nations* et il ajoute : « Alors peut-être, à la faveur des « lumières universellement répandues, devait-il être per- « mis de *rêver* pour la grande famille européenne l'ap- « plication du congrès américain, ou celle des amphic- « tyons de la Grèce, et quelle perspective alors de force, « de grandeur, de jouissance, de prospérité ! Quel grand « et magnifique spectacle !

« Quoiqu'il en soit, cette agglomération arrivera tôt ou « tard par la force des choses; l'impulsion est donnée, et « je ne pense pas qu'après ma chute et la disparition de « mon système, il y ait en Europe d'autre grand équi- « libre possible que l'agglomération et la confédération « des grands peuples [1]. »

Le mot rêve y est. N'était-ce pas le rêve d'une sanction politique ?

*
* *

§ 3. Le Rêve de la sainte alliance et sa sanction.

La Sainte-Alliance ! Quel anachronisme au lendemain de la Révolution ! Des rois foulant le sol sacré des peuples ; le droit nié ; la liberté supprimée : les nationalités détruites ; la revanche de l'absolutisme théocratique cherchant à étouffer dans son germe la démocratie naissante. Et cependant cette Sainte-Alliance, qui absorbait les nationalités dans la souveraineté des princes, fut une internationale [2]. Elle marqua une tendance vers l'unité de l'Europe, un effort pour reconstituer sur des principes inédits l'hégémonie continentale que n'avaient pu organiser ni les principes trop vagues de la Révolution, ni les procédés trop absolus de Napoléon Bonaparte.

---

1. C'est également Napoléon Ier qui a dit : « Il n'y a que deux puissances dans le monde, le sabre et l'esprit... A la longue, le sabre est toujours battu par l'esprit ».

2. Le mot est de M. Lavisse. (*Vue générale sur l'histoire politique de l'Europe*, p. 199).

La Révolution avait appliqué par anticipation à la politique internationale le principe du laissez-faire, qui devait être préconisé ensuite comme une panacée sociale. Elle avait échoué, parce que le libre jeu des lois naturelles est incapable de produire autre chose que des effets mécaniques d'où la raison et le sentiment sont également absents ; il ne peut pas aboutir à ces constructions humaines où chacun apporte sa part de concessions et sa part d'espérance.

Napoléon avait pris le contre-pied de la théorie révolutionnaire. A la thèse de l'émiettement dans la liberté, il avait opposé l'antithèse du groupement par la force. Et il n'avait pas réussi davantage parce que l'union des peuples n'est pas plus susceptible de se réaliser par la contrainte que par l'anarchie. Elle ne se réalisera que par un concert de volontés réfléchies, qui n'auront été ni abandonnées au conflit cruel de leurs contradictions et de leurs antinomies, ni violentées dans l'expression de leurs désirs ou de leurs répugnances.

La Sainte-Alliance aurait pu comprendre, à l'heure où elle se formait, la nécessité d'une synthèse résultant de la consultation directe des peuples intéressés. Les temps n'étaient pas encore mûrs. Au lieu d'une solution intermédiaire, la Sainte-Alliance imagina un troisième système, qui n'était pas meilleur que les deux précédents et n'eut pas d'effet plus pratique. Ce fut l'idée d'une association des souverains considérés comme titulaires exclusifs de tous les droits et de tous les intérêts de leurs pays respectifs, et comme seuls autorisés à parler en leur nom. En l'absence de tout pouvoir constituant, ces princes ne se réclamaient que du droit divin, et le sentiment de leurs prérogatives dynastiques dominant celui

des intérêts internationaux, poussa les alliés à retourner contre les velléités d'émancipation de leurs propres sujets tout l'effort qu'ils auraient dû réserver pour l'organisation de l'unité européenne. Despotisme et théocratie, tel fut donc le double caractère de cette internationale, de qui aurait pu dépendre si facilement l'établissement de cette sanction politique que le monde recherche depuis Charlemagne.

Dans la plaine de Waterloo, l'empereur Alexandre s'était rencontré avec le prince d'Orange, le roi des Pays-Bas et le prince héritier de Prusse. Un verre de vin à la main, il avait dit à ses compagnons en leur rappelant la défaite de leur ennemi commun : « Oui, c'est véritable-« ment la belle alliance, aussi bien celle des Etats que « celle des familles. Fasse le ciel qu'elle soit de longue « durée !

Et l'alliance fut signée. Il n'est pas inutile d'en rappeler intégralement les termes :

« Au nom de la Très sainte et indivisible Trinité, Leurs « Majestés l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et « l'empereur de Russie, par suite des grands événements « qui ont signalé en Europe le cours des trois dernières « années, ayant acquis la conviction intime qu'il est « nécessaire d'asseoir la marche à adopter par les puis-« sances sur les vérités sublimes que nous enseigne « l'éternelle religion du Dieu sauveur, déclarent solen-« nellement que le présent acte n'a pour but que de main-« tenir à la face de l'univers leur détermination inébran-« lable de ne prendre pour règle de leur conduite que les « préceptes de cette religion sainte. En conséquence, « Leurs Majestés sont convenues des articles suivants :

« Article 1[er]. — Conformément aux paroles des

« saintes Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de
« se regarder comme frères, les trois monarques [1] de-
« meureront unis par les liens d'une fraternité véritable
« et indissoluble, et, se considérant comme compa-
« triotes, se prêteront en toute occasion et en tout lieu,
« assistance, aide et secours.

« Article 2. — En conséquence, le seul principe en
« vigueur, soit entre lesdits gouvernements, soit entre
« leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement
« service; de se témoigner, par une bienveillance inalté-
« rable, l'affection mutuelle dont ils doivent être animés;
« de ne se considérer tous que comme membres d'une
« nation chrétienne ; les trois princes alliés ne s'envisa-
« geant eux-mêmes que comme délégués de la Provi-
« dence pour gouverner trois branches d'une même fa-
« mille, confessant ainsi que la nation chrétienne, dont
« eux et leurs peuples font partie, n'a réellement d'autre
« souverain que celui à qui seul appartient en propriété
« la puissance, parce qu'en lui seul se trouvent tous les
« trésors de l'amour, de la science et de la sagesse infi-
« nis, c'est-à-dire Dieu, notre divin sauveur Jésus-
« Christ, le Verbe du Très Haut, la parole de vie.

« Article 3. — Toutes les puissances qui voudront
« solennellement avouer les principes qui ont dicté le
« présent acte seront reçues avec autant d'empressement
« que d'affection dans cette sainte alliance. »

Au milieu de cette phraséologie mystique, dominent quelques expressions d'où l'on aurait pu augurer un avenir meilleur. La réciprocité des bons offices y est invo-

1. Aux souverains de Russie, de Prusse et d'Autriche s'unirent bientôt Louis XVIII et les chefs d'Etats secondaires.

quée ; on affirme que les nations chrétiennes ne forment qu'une seule famille. On laisse l'alliance ouverte et accessible à tous ceux qui voudront y adhérer dans le même esprit de solidarité religieuse. Les cadres jusqu'alors trop étroits des dénominations ecclésiastiques sont eux-mêmes élargis, et sous l'unique appellation de chrétiens, l'empereur orthodoxe, le roi protestant et les souverains catholiques fraternisent au nom de leur foi commune.

De tels principes ne comportaient-ils pas la formation immédiate d'une fédération? Oui, et non. Oui, si la notion du droit des peuples s'était ajoutée à celle de la fraternité des princes. Non, si l'affirmation des liens internationaux ne concernait que les familles royales et laissait la famille humaine en dehors de sa sanction.

Or, le langage du traité de 1815 était réellement étranger à toute conception de fédération.

Sa signification véritable fut bientôt démontrée par ses actes. Son action internationale fut purement antirévolutionnaire. Elle ne s'affirma que par la répression des tendances libérales et des mouvements insurrectionnels.

On le vit aux congrès de Laybach, de Troppau et de Vérone. La Sainte-Alliance reposait sur une fiction et sur une équivoque. La fiction résultait de la mission providentielle attribuée aux souverains. L'équivoque consistait à prétendre que les calamités, contre lesquelles l'union des princes devait défendre l'Europe, étaient exclusivement les soulèvements populaires, et à feindre d'ignorer qu'il y avait entre les Etats une autre cause commune que celle de la solidité du pouvoir monarchique. On s'était uni par-dessus les frontières non pas pour

cimenter l'union des peuples, mais pour fortifier les trônes. Aussi les peuples, qu'on avait laissés en dehors de la combinaison, restèrent-ils étrangers au mouvement international. Les divisions subsistèrent et la sanction fut sans effet.

Et cependant il y avait un homme qui avait traversé les trois périodes de la Révolution, de l'Empire et de la Sainte-Alliance, et qui avait caressé tour à tour leurs chimères. Lui seul aurait pu, en évoquant ses propres antécédents, démontrer à la génération nouvelle qu'il n'y a pas d'autre sanction politique que la fédération. Cet homme était M. de Talleyrand.

C'est lui, qui, le 14 juillet 1790, dans l'enceinte du Champ-de-Mars, avait célébré sur l'autel de la patrie la messe fédérale qui avait manifesté la solidarité des villes et des villages contre les ennemis de la Révolution.

Mais Talleyrand avait suivi depuis lors les erreurs de son temps et varié au gré des caprices du pouvoir. Il était devenu ministre de Napoléon, ce qui ne l'avait pas empêché, en 1814, de faire décréter par le Sénat la déchéance de l'empereur. Au congrès de Vienne, il avait soutenu les droits de l'Europe contre le tzar qui demandait la dépossession du roi de Saxe. Et cependant c'est lui qui insista au nom de la légitimité pour le rétablissement de Ferdinand VII à Naples. Il désapprenait les leçons de son expérience personnelle au lieu de les enseigner à ses contemporains. Le mot de fédération, exalté par les premiers révolutionnaires et répété par Napoléon au déclin de sa vie, dépassait encore la moyenne des conceptions politiques de l'Europe. Son sens profond ne sera compris que le jour où les alliances dépendront du

vœu intime des peuples et non du calcul des chefs d'Etats. Le chansonnier Béranger en avait-il l'intuition lorsqu'il s'adressait, dans son célèbre refrain, non plus aux princes, mais aux majorités populaires :

« Peuples, formez une sainte alliance
» Et donnez-vous la main. »

CHAPITRE II

Les sanctions politiques inhérentes au régime fédératif.

SECTION I

APERÇU THÉORIQUE ET HISTORIQUE.

Les atomes sociaux seraient-ils animés d'une force centrifuge? Auraient-ils les uns pour les autres une instinctive répulsion, et serait-ce à cette répulsion mutuelle qu'il faudrait attribuer la désagrégation plus ou moins rapide de tous les groupements internationaux que l'histoire a vu tour à tour apparaître et disparaître? Tandis que, dans l'étendue du firmament, les lois universelles d'attraction et de gravitation créent, entre les mondes et leurs soleils, entre les astres et les planètes, des liens de dépendance, et les entraînent par un mouvement continu dans l'orbite les uns des autres, y aurait-il, sur la minuscule sphère terrestre, et sur elle seule, une loi contraire qui voudrait qu'une éternelle division régnât parmi les hommes et parmi leurs groupements politiques? A la malédiction biologique et individuelle : « Tu es poudre « et tu retourneras en poudre », s'ajouterait-il une malédiction sociologique et collective : « Vous êtes, politique- « ment, des grains de sable, et grains de sable vous res-

« terez toujours, sans qu'aucune main humaine puisse « vous pétrir en une pâte homogène. » Les hommes, séparés au pied de Babel, resteraient-ils éternellement incapables de se comprendre, de s'associer, de sentir vibrer leur intelligence et battre leur cœur à l'unisson des mêmes sentiments ? Non, heureusement, car il reste à l'Humanité désunie une espérance, comme disait la légende de Pandore ; une promesse, comme disait la prophétie de Saint-Paul : « Vous êtes frères, vous n'êtes plus qu'un seul corps, il n'y a plus ni Juifs ni Grecs. » Et c'est le triple problème de l'histoire, du droit international et de la sociologie, que de chercher à réaliser et à sanctionner l'unité que commandent la commune origine des hommes et leur commune destinée.

Les méthodes absolues ont fait leur temps. L'expérience a prouvé que ce n'était ni par la force brutale des armes, ni par l'autorité morale d'un souverain spirituel ou temporel, que les fragments dispersés du genre humain pourraient être coagulés. L'échec définitif des grandes monarchies, du Saint-Empire romain germanique et du rêve napoléonien, est suffisamment démonstratif. Mais ce que la contrainte du pouvoir ne peut faire, l'élan spontané des aspirations publiques peut le réaliser. La sanction internationale par le glaive et par la crosse n'a pu s'établir d'une manière définitive. La sanction internationale par la libre fédération des peuples aura peut-être de plus durables destinées.

Avant toute théorie, deux exemples pratiques. Il y a deux fédérations déjà constituées dans le monde : celle de la Suisse, la plus ancienne, — et celle des Etats-Unis, la plus vaste et la plus puissante. Or, l'une et l'autre de ces fédérations ont subi, à un moment unique de leur

existence, une sérieuse menace de désagrégation. En Suisse, la coalition du Sonderbund ; aux Etats-Unis, la guerre de Sécession. Or, tandis que dans les monarchies et dans les polyarchies théocratiques ou militaires, des épreuves pareilles ont abouti à des dislocations temporaires ou définitives, elles ont au contraire fortifié la constitution de l'Union américaine et de l'Union helvétique. Au lendemain de l'une et l'autre des tentatives de séparation que nous indiquons, le lien fédéral a été plus solide que jamais, et cela non par le seul fait de la déroute des séparatistes, mais par le fait de la conversion politique et du libre acquiescement de ceux-ci. Précisons et prouvons.

*
* *

La guerre de Sécession avait été provoquée par l'obstination des Etats du Sud à vouloir le maintien de l'esclavage. Or, quand la cause antiesclavagiste eut finalement triomphé, les avantages politiques et économiques du lien fédéral apparurent aux deux partis avec une telle évidence que personne ne crut nécessaire d'insérer dans la Constitution de l'Union un amendement destiné à nier pour l'avenir le droit de sécession. Mais, chose curieuse et significative, tandis que le gouvernement fédéral se sentait assez fort, assez conforme aux vœux et aux intérêts des populations, pour dédaigner de modifier la constitution générale de l'Union [1], ce sont certains Etats du Sud, dans la région même où les tendances séparatistes

1. Bryce, *American commonwealth*, t. I, p. 344.

avaient été les plus violentes, qui prirent l'initiative d'une modification de leurs constitutions particulières en vue de se refuser à eux-mêmes le droit de sécession [1]. Cette unanimité de tous les Etats à nier aujourd'hui le droit de sécession est d'autant plus remarquable que, dans la première moitié du XIX[e] siècle, certains Etats avaient été tout près de revendiquer leur autonomie, soit en affirmant leur indépendance dans des déclarations théoriques, soit en refusant d'obéir à des lois de l'Union.

En 1798, l'Etat de Kentucky avait formulé des résolutions aux termes desquelles le gouvernement fédéral n'était pas et ne pouvait être juge de l'étendue des pouvoirs que lui avaient conférés les Etats de l'Union. La même année, l'Etat de Virginie émettait l'avis que les Etats de l'Union pouvaient s'opposer à la mise à exécution des lois fédérales qui leur paraîtraient inconstitutionnelles. Et cependant il était constant, dès cette époque, que le pouvoir judiciaire seul pouvait apprécier le caractère constitutionnel d'un texte législatif. En 1814, des délégués du Connecticut, du Massachussets et de Rhode-Island, réunis en comité à Hartford, réitéraient la même doctrine. De 1828 à 1830, l'Etat de Géorgie tint tête à la confédération pour empêcher l'application des textes votés en faveur des Indiens. Enfin, en 1832, la Caroline du Sud voulut s'opposer à l'application des droits votés par le Congrès, et fut sur le point de résister par la force.

Dans aucun de ces cas, l'esprit de sécession n'aboutit, comme en 1861, à une guerre ; mais la multiplicité de ces protestations contre tel ou tel acte de la confé-

---

1. Bryce, *American commonwealth*, t. I, p. 425.

dération indique que le lien fédéral était encore fragile, et que le caractère obligatoire des décisions du pouvoir commun n'était pas encore admis par la totalité des gouvernements particuliers. Il est donc frappant qu'à partir de la guerre de 1861, il y ait eu une telle unanimité contre le droit de sécession [1]. C'est qu'il avait suffi de passer des paroles aux actes, et d'entrevoir la dislocation de la confédération comme une éventualité prochaine, pour que la terreur se soit emparée aussitôt de tous les esprits et leur ait fait considérer le séparatisme comme le plus grand péril et l'union comme le plus grand bienfait.

Cette expérience historique conduit à rechercher s'il n'y a pas une sanction inhérente au régime fédératif qu'on puisse dégager de la crainte qu'ont tous les confédérés de se voir privés des avantages de leurs garanties mutuelles.

*
* *

L'exemple de la Suisse est tout aussi démonstratif. Jusqu'en 1847, la Confédération helvétique n'avait constitué qu'une alliance défensive où chaque canton gardait sa complète indépendance. Au XVIII[e] siècle, il avait surgi

1. Il serait donc inexact de redire avec Tocqueville : « Si aujour- » d'hui un de ces États (de l'union américaine) voulait retirer son » nom du contrat, il serait assez difficile de lui prouver qu'il ne » peut le faire » (*De la démocratie en Amérique*, t. I, ch. XXVIII). Tocqueville croyait que la force et le droit seraient également impuissants contre un mouvement séparatiste. L'événement a prouvé que l'intérêt du lien fédéral est assez évident par lui-même pour faire obstacle à la consommation d'une velléité de séparation.

un parti qui réclamait déjà l'unité de la Suisse dans la démocratie et par la démocratie. On ne voulait plus de cantons souverains et de cantons sujets. Et surtout on ne voulait plus les différences de régimes politiques qui permettaient à certains cantons d'être des citadelles du cléricalisme et de l'autoritarisme, tandis que, dans d'autres cantons, le peuple présidait déjà à ses destinées et réalisait chaque jour un progrès social ou intellectuel nouveau. Dans les dépendances du prince évêque de Bâle, la torture se pratiqua jusqu'à la Révolution, et les paysans étaient écrasés sous les taxes arbitraires de la noblesse et du clergé. Le patriciat bernois pesait sur le canton de Vaud. Les abbés du couvent de Saint-Gall rançonnaient leurs districts. L'intervention des armées françaises, en 1797 et en 1798, avait permis l'émancipation des opprimés, mais elle avait abouti à la proclamation prématurée d'une République une et indivisible où le caractère fédéral faisait défaut. Certains cantons n'avaient pas voulu s'accommoder de ce régime qui aboutissait à la centralisation des pouvoirs, et la guerre civile avait éclaté entre unitaristes et fédéralistes, les premiers faisant appel aux soldats de Napoléon, les seconds s'attachant au prestige de l'ancienne constitution des XIII Cantons, dont les droits souverains faisaient l'orgueil d'une partie de la population.

Napoléon, qui ne connaissait que les arguments de la force, intervint en 1803, par l'acte de Médiation, pour obliger la Suisse à accepter une nouvelle constitution. Cet acte la privait de sa liberté, puisqu'elle dépendait nominalement de la France et devait fournir 16.000 hommes de troupes à l'empereur, et il ne lui donnait qu'une unité relative, puisque le pouvoir central, au lieu

d'être considéré comme émanant au même titre de tous les cantons, devait être exercé alternativement par six Etats privilégiés : Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne. Chaque année, le bourgmestre ou *avoyer* du canton à qui revenait le pouvoir, prenait le titre de *Landamman* de la Suisse.

Sous ce régime, néanmoins, certaines contestations entre cantons ont pu être apaisées par des arbitres conciliateurs nommés par le *landamman* dans l'intervalle des sessions de la diète. C'est le principal éloge que la doctrine pacifiste puisse faire de l'acte de médiation. Mais cette constitution hybride ne dura pas plus longtemps que la puissance de Napoléon. Elle fut abolie en 1815 par le chef de l'armée autrichienne, le prince de Schwarzenberg, au moment où il traversa la Suisse pour envahir la France, et de nouveau la Suisse se trouva partagée en deux camps représentés par deux diètes, l'une à Zurich et l'autre à Lucerne.

Sous la pression étrangère, des membres des deux diètes s'étaient cependant réunis à Zurich, où ils rédigèrent un pacte fédéral. Mais il était dit que la Suisse n'aurait que des constitutions éphémères tant qu'elle chercherait à établir entre ses divers éléments autre chose qu'un lien de droit. Le congrès de Vienne reçut l'écho des dissentiments que les cantons conservaient entre eux, et il chercha à les mettre d'accord par un système transactionnel où la principauté neufchâteloise restait soumise à la souveraineté du roi de Prusse, et où trois autres cantons, ceux de Zurich, de Berne et de Lucerne, exerçaient le pouvoir sur tout le reste du pays. C'était le retour des plus mauvais jours du patriciat et le rétablissement de l'influence de l'aristocratie aux dépens de

l'émancipation du peuple, du développement de l'instruction et de l'organisation des libertés publiques. C'était, en Suisse comme dans le reste de l'Europe, la restauration du despotisme succédant à la brève illusion d'un gouvernement populaire. Seuls les jésuites, qui s'établirent à Fribourg en 1817, parurent complètement satisfaits. Les années suivantes, le manque d'unité de la Suisse allait s'accentuer. Tandis que les Etats de Berne, de Zurich, de Lucerne et quatre autres cantons, formaient entre eux le concordat des sept, pour se garantir leurs nouvelles constitutions revisées dans un sens libéral, les autres cantons se constituaient en ligue de Sarnen, afin de s'opposer à toute modification démocratique du pacte fédéral (1832). Les deux partis en vinrent à des luttes armées.

C'est dans cet état politique de confusion et de compétition qu'éclata, comme une conséquence de leur manque d'homogénéité, plutôt que comme un incident de leur vie commune, la fameuse guerre du Sonderbund, — la plus dangereuse tentative de séparatisme qu'ait présentée l'histoire suisse, mais aussi la dernière. Ce fut, comme la guerre de sécession aux Etats-Unis, une sorte de crise finale où la menace de la séparation, entrevue comme une réalité imminente, fit sentir à ceux qui les avaient méconnus tous les avantages de la fédération et réconcilia les adversaires dans une paix définitive.

Une querelle de religion fut le prétexte de cette guerre. En 1841, le canton d'Argovie, qui contenait un nombre presque égal de catholiques et de protestants, mais plus de protestants pourtant que de catholiques, renonça à son principe constitutionnel de parité absolue entre les deux confessions, et donna une prépondérance politique

à la petite majorité protestante. Ce fut le signal d'un soulèvement local des catholiques. Le mouvement de révolte fut d'abord réprimé grâce au concours des troupes fédérales que le gouvernement argovien obtint de Berne. Mais on voulut aller plus loin. Malgré l'article 12 du pacte fédéral, qui garantissait le maintien des cloîtres, l'Argovie supprima huit établissements congréganistes, et lorsque le caractère inconstitutionnel de cette mesure eût été démontré, on eut le tort de n'en rétablir que trois (1843). Cela exaspéra les partisans des ordres religieux, pour lesquels tous les cantons catholiques prirent alors fait et cause. Un gouvernement ultramontain s'établit à Lucerne, y appela les jésuites et leur confia l'enseignement public. Le Valais imita cet exemple. Pour combattre cette tendance, un double mouvement de propagande oratoire et d'action militaire s'organisa dans les cantons libéraux. On demandait par voie de pétitions l'expulsion des jésuites et on formait des troupes de volontaires, dites corps francs, qui marchaient contre les ultramontains. Ces premières expeditions n'aboutirent, en 1844 et 1845, qu'à des escarmouches auxquelles sont restés associés les noms d'Ulrich Ochsenbein, qui commandait les volontaires bernois, et du docteur Robert Steiger, qui était à la tête de la minorité libérale de Lucerne. On se battit à Malters, le 31 mars 1845.

Mais de telles opérations militaires, au sein d'une confédération, sont déjà des signes de guerre civile. Elles aboutirent à couper de nouveau la Suisse en deux. Les cantons catholiques formèrent, sous le nom de Sonderbund, une ligue où entrèrent Uri, Schwytz, Unterwald, Zoug, Lucerne, Fribourg et le Valais, et les autres cantons se groupèrent pour les combattre. A l'armée du

Sonderbund, forte de 78.000 hommes et commandée par Salis-Soglio, on opposa l'armée fédérale, qui comprenait 100.000 hommes sous les ordres du général Dufour. Après vingt-cinq jours de combat, le général Dufour remportait un succès complet. Lucerne était occupée par les troupes fédérales. Les sept cantons catholiques faisaient leur soumission et les jésuites étaient expulsés de Suisse. Et alors, mais alors seulement, la confédération helvétique unifiée par cette secousse put se donner sa constitution de 1848, sous laquelle, depuis bientôt soixante ans, la paix et le progrès n'ont cessé de s'affermir. Tandis que, sous le Pacte de 1815, l'élément cantonal était souverain, c'est l'élément fédéral qui est désormais prépondérant. Au lieu de former une confédération d'Etats séparés par des douanes intérieures, par des conflits d'intérêts et de sentiments, par des tendances politiques et sociales diamétralement opposées, la Suisse forme maintenant un Etat fédératif où toutes les grandes institutions prennent un caractère national. Il y a une milice fédérale, une justice fédérale, des postes fédérales, des monnaies, des poids et mesures, une Ecole polytechnique, des chemins de fer organisés et régis par le pouvoir fédéral. Chaque canton conserve sa constitution particulière, mais tous sont traités par la constitution générale sur un pied de parfaite égalité. Ce n'est plus, comme sous les constitutions antérieures, un régime de subordination et de hiérarchie entre les Etats. C'est un régime fédéral, et c'est grâce à ce régime que la bonne harmonie règne d'une manière continue.

La paix paraît donc avoir une sanction politique à chercher et à trouver dans le régime fédératif. Des deux

exemples historiques, qui nous ont mis sur la voie de la solution, passons à l'examen théorique de cette solution.

*
* *

Dès qu'on y réfléchit, il y a un raisonnement bien simple qui s'impose. S'il est prouvé par l'histoire que les peuples qui ont goûté le régime fédératif ne peuvent plus s'en passer, la sanction politique la plus efficace serait l'exclusion, définitive ou temporaire, totale ou partielle, de la fédération [1].

Il faut toutefois démontrer que les avantages théoriques et pratiques de la fédération sont bien tels que nous nous les représentons, puisque l'efficacité de la sanction proposée dépend de la conviction qu'auront les peuples de tous ces avantages. Cette démonstration, venant après l'évocation de la guerre de sécession et de celle du Sonderbund, pourra paraître superflue à ceux qui croient que deux faits aussi caractéristiques sont susceptibles de généralisation. Mais elle est nécessaire pour ceux qui contestent la valeur probante de ces faits simplement parce que ceux-ci sont en contradiction avec leur théorie préférée.

*
* *

1. Dans son *Essai sur le droit international*, Jérémie Bentham demandait déjà, comme sanction de son projet de paix perpétuelle, la mise au ban de l'Europe de tout Etat réfractaire. Si l'on observe que Bentham est, en philosophie, le père de l'école utilitaire, on constatera avec quelque satisfaction que la mise au ban de l'Europe, a été considérée comme une sanction efficace même par celui qui présentait l'intérêt comme règle des sanctions humaines.

La première raison, pour laquelle les peuples fédérés préféreront toujours se soumettre à la sentence arbitrale la plus blessante pour leur amour-propre plutôt que de se voir exclure de la fédération, tient aux profits économiques de tout régime fédératif. Et qu'on ne reproche pas à cet argument d'être trop utilitaire. Il s'agit d'une sanction politique, et dans le domaine politique, c'est l'intérêt qu'on considère avant tout. Ceux qui limitent la compétence des juridictions arbitrales aux seuls faits qui n'affectent pas les intérêts vitaux des peuples, ne raisonnent ainsi que parce qu'ils placent certains intérêts nationaux au-dessus de la justice. Le jour où il est établi que l'intérêt primordial de l'Etat condamné est de rester uni à la fédération, les contempteurs de l'arbitrage doivent être, en vertu même de leur point de vue, les premiers à conseiller l'exécution volontaire de la sentence.

Or, quels sont les profits économiques que tous les peuples confédérés retirent du lien fédéral ?

Le principal résulte d'une réduction considérable de leurs dépenses publiques. Les peuples isolés sont obligés aux plus grands sacrifices pour leur défense nationale. Leurs frontières sont hérissées de fortifications ; leurs côtes sont gardées par des cuirassés ; toutes les villes importantes sont occupées par des garnisons, et l'entretien de tout cet attirail militaire représente un bon tiers ou même davantage du budget annuel. En outre, l'état d'isolement d'un peuple l'exposant, malgré toutes ses précautions stratégiques et diplomatiques, à des guerres plus ou moins fréquentes, il y a lieu d'ajouter aux dépenses régulières de l'armée et de la marine tous les frais extraordinaires de l'entrée en campagne, de la destruction des habitations et des récoltes, des indemnités dues

aux victimes, des déprédations et des rançons de l'ennemi. Les peuples fédérés échappent à la plupart de ces charges. Leur armée se réduit aux proportions d'une milice [1]. Il suffit de fortifier les frontières de la Confédération sans établir des lignes de défense entre tous les Etats confédérés. Et les frais de guerre ne représentent rien, car la Confédération est à la fois trop puissante pour risquer des attaques du dehors et trop consciente de ses intérêts pour donner lieu à des luttes au-dedans.

A ce premier profit s'ajoute celui qui résulte de la suppression totale, dans les limites de la Confédération, de toute douane intérieure, de tout péage d'Etat à Etat, de toute entrave politique au commerce et à l'industrie. Le peuple, qui écoule facilement ses produits dans toute l'étendue de la Confédération, comprend que, le jour où il en sera exclu, des droits prohibitifs vont se dresser contre lui, et qu'il n'aura plus de choix qu'entre la guerre, pour laquelle il n'est pas armé, et la famine, qui n'a jamais relevé l'honneur de personne. Comment alors ne se soumettrait-il pas à l'arbitrage ?

Enfin, le régime fédératif favorise dans chaque Etat l'indépendance de la population et la décentralisation des services administratifs. Tant que dure le lien fédéral, l'esprit d'initiative et d'à-propos compense le manque de subordination, mais, si le lien fédéral venait à se rompre, le gouvernement séparatiste se trouverait dans l'impossibilité de réorganiser du jour au lendemain la hiérarchie des fonctions et de faire reconnaître le caractère national des divers emplois publics. Et dans cet état il serait livré sans défense au caprice du premier conqué-

---

1. Cf. l'intéressante étude de M. Gaston Moch : *Vive la milice !*

rant. La centralisation est essentiellement une machine de guerre. Napoléon Ier l'a si bien compris qu'il a pétri l'administration française sur le modèle d'un régiment à la veille de ses grandes batailles. L'instruction publique, la justice et la religion ont été placées dans la même dépendance vis-à-vis du pouvoir central. Dans tous les collèges on s'est mis à faire la même version à la même heure. A la place des coutumes locales qui s'étaient modelées sur les mœurs et sur les besoins des populations on a substitué un seul Code. Et le curé de campagne a appris qu'il ne pourrait plus aller aux bains de mer sans l'agrément du ministre des cultes. C'est déjà beau que les fonctionnaires civils aient conservé le droit de se marier à leur guise sans l'autorisation supérieure que doivent solliciter les officiers. Que la décentralisation soit préférable à une telle servitude, c'est possible : nous n'avons pas à le rechercher ici. Ce que nous affirmons, c'est que la décentralisation n'est réalisable que par la paix, et que l'Etat décentralisé qui romprait du jour au lendemain avec le régime pacifique ne pourrait pas plus supporter l'isolement qu'un navire subitement abandonné au large sans direction et sans discipline [1].

***

Le point de vue économique est capital. Le point de vue psychologique ne l'est pas moins. Il y a une part d'attachement instinctif, de fidélité irraisonnée, dans la

---

1. Pour ce qui touche aux rapports de la centralisation et de la fédération, voir Novicow, *La fédération de l'Europe*, p. 110 et s.

conduite des peuples comme dans celle des individus. Le culte collectif des traditions, qui paraît s'opposer à un groupement quelconque de nations fortement individualisées, tend au contraire à cimenter l'union des mêmes nations, dès qu'elles sont groupées depuis quelque temps. L'âme et le cœur ne tardent pas à être engagés par l'amour de la fédération aussi passionnément que par l'amour de la patrie, qui n'est lui-même que l'amour d'un groupement de cités et de provinces autrefois désunies. L'imagination des patriotes s'attendrit sur le souvenir des origines glorieuses de leur race. Et certes, il n'y a pas de sentiment plus naturel ni plus louable. Il y a, au premier chapitre de toute histoire, une épopée qui s'embellit d'âge en âge par le double effet des commentaires de la renommée et du recul des temps. Or, voici que la même épopée, la même gloire, les mêmes embellissements, se retrouvent au berceau de toutes les fédérations. C'est par idéalisme, par amour de la vertu, par dévouement pour leurs concitoyens, qu'ont agi les grands initiateurs des mouvements fédéralistes. Brutus, Guillaume Tell, Nassau, Washington, sont des héros bien comparables à César, à Charles le Téméraire, aux princes de la Maison d'Orange ou à Napoléon. Leur auréole n'excite pas moins d'enthousiasme chez ceux qui suivent leurs inspirations, qu'ils soient ou qu'ils aient été Romains, Suisses, Hollandais ou Américains. Tout Suisse a les yeux baignés de larmes en entendant chanter des refrains qui célèbrent la formation du lien fédéral entre des cantons auxquels son propre canton faisait alors la guerre. Tout Américain, alors même qu'il descend d'un persécuteur, veut avoir compté quelque ancêtre parmi les passagers du *May flower*, que la persécution avait chassés

d'Europe, et qui traversèrent l'Atlantique en prières, sous les coups de la tempête, tandis que leur fragile embarcation les emportait vers la terre d'exil.

Peut-être les générations ultérieures, qui admirent tant leurs héros, se dispensent-elles un peu trop des vertus qu'elles leur prêtent. Les fanatiques de la liberté sont parfois de petits tyrans. Les fanatiques de la fraternité se détestent souvent entre eux. Les fanatiques de l'égalité recherchent des titres de noblesse. N'importe. La passion de l'idéal commun sauvegarde le lien fédéral. Dans une fédération, on n'est pas toujours juste, mais on sent toujours qu'on devrait l'être, parce que tout l'organisme social repose sur une constitution dont l'invocation à la justice est le principe essentiel. Comment donc un des Etats fédérés s'exposerait-il à être exclu de la fédération en résistant à une sentence arbitrale ? Il faudrait pour cela qu'il s'arrachât le cœur. Et l'on conçoit difficilement un arbitrage qui puisse réduire la partie condamnée à un tel acte de désespoir.

*
* *

D'après la psychologie, le besoin de sécurité et de conservation n'agit pas moins fortement sur les résolutions d'un peuple que le culte des traditions. Or, le lien fédéral est une double garantie de sécurité intérieure et de sécurité extérieure.

En ce qui concerne la sécurité extérieure, nous avons déjà observé que, tant qu'il reste partie intégrante d'une Union puissante, l'Etat fédéré est à l'abri de toute déclaration de guerre le visant individuellement. L'arti-

cle essentiel de toute Constitution fédérale dispose que, si chacun des Etats confédérés conserve une parfaite autonomie en ce qui concerne son administration intérieure, il renonce à toute politique étrangère, à toute représentation diplomatique, et ne traite personnellement aucune question d'ordre international. Il peut conserver des ministres de l'intérieur, du commerce ou des travaux publics. Il ne saurait avoir un ministre des affaires étrangères [1]. Dès lors, toute responsabilité disparaît vis-à-vis des autres puissances. Et l'on sait que la sécurité augmente dans la mesure où la responsabilité diminue.

En ce qui concerne la sécurité intérieure, l'avantage est encore plus grand. On ne s'en rend pas toujours compte, tant est forte la tendance à considérer qu'un peuple ne peut s'incorporer à une fédération qu'en acceptant une diminution, — on n'ose dire une humiliation, — de son autorité personnelle. Et cependant voilà plus d'un siècle que Montesquieu l'a fait très finement remarquer. « Il y a grande apparence, dit-il, que les hommes au« raient été à la fin obligés de vivre toujours sous le gou« vernement d'un seul, s'ils n'avaient imaginé une ma« nière de constitution, qui a tous les avantages inté« rieurs du gouvernement républicain et la force exté« rieure du monarchique. Je parle de la République « fédérative. Celui qui voudrait usurper ne pourrait « guère être également accrédité dans tous les Etats « confédérés. S'il se rendait trop puissant dans l'un, il « alarmerait tous les autres [2]. » Ainsi donc, le régime

---

1. Constitution des Etats-Unis, art. 6 et Constitution suisse de 1848. Voir aussi James Bryce, *American commonwealth*, t. I, p. 313.

2. *Esprit des lois*, liv. IX, ch. I.

fédéral ne protégerait pas seulement le monde tout entier contre la passion sanguinaire d'un Napoléon ou contre l'esprit de division pour régner d'un Bismarck: elle protégerait chacun des Etats confédérés contre l'ambition de ces aventuriers qui, en flattant la passion de la foule, gravissent par surprise les degrés du pouvoir et confisquent à leur profit les libertés publiques.

*
* *

Tel étant, d'après l'analyse des principes aussi bien que d'après l'expérience de l'histoire, l'inébranlable attachement des peuples fédérés à leur lien commun, comment appliquerait-on la sanction d'exclusion à un Etat réfractaire ?

La question ne se poserait pas dans une Fédération parfaite comme celle de la Suisse, ou de l'Union américaine, où chacun des Etats fédérés a renoncé à sa souveraineté particulière en se soumettant à un pouvoir exécutif commun. Mais on n'a pas l'espoir, étant données les phases intermédiaires à parcourir avant toute réforme complète, d'arriver du jour au lendemain à imposer à des Etats actuellement souverains une fusion aussi radicale. Tout ce qu'on peut entrevoir, c'est la formation entre des Etats qui n'auront encore renoncé ni à leur souveraineté, ni à leur politique extérieure, ni à leur représentation diplomatique, d'une alliance juridique dont l'arbitrage obligatoire sera l'article essentiel, avec la limitation des charges militaires comme corollaire. Cette fédération embryonnaire, à peine esquissée par la Conférence de La Haye, n'aura évidemment pas tous les

avantages d'une fédération véritable. Elle présentera toutefois, au point de vue de la réduction des budgets et de la sécurité politique étrangère, des garanties assez sérieuses pour que tous les participants apprécient le nouveau régime et redoutent d'en être exclus.

Si cette exclusion devait quand même être prononcée, il ne serait pas indispensable d'en remettre le soin à un congrès spécial des puissances. Il y a, dès à présent, une grande assemblée internationale à qui l'on pourrait confier avec une pleine assurance cette redoutable mission. Nous avons nommé la *Conférence interparlementaire*. Jusqu'à présent, cette conférence n'a eu aucun caractère officiel. Mais son existence et sa périodicité sont deux signes des temps qu'il faut savoir observer et comprendre.

Depuis le jour [1] où, dans le salon d'un hôtel de Paris, quelques membres du Parlement français et du Parlement anglais décidaient, avec quelques autres représentants des peuples voisins, de se réunir annuellement pour discuter entre législateurs les questions intéressant la paix du monde, les idées et les faits ont marché avec une rapidité surprenante. Des membres de tous les Parlements se sont unis aux premiers initiateurs. Ils sont aujourd'hui plus de 1500, représentant les Chambres de 14 pays et fournissant une proportion d'environ 1/10 des assemblées parlementaires. En même temps que leur nombre croissait sans cesse leur programme s'élargissait. La conclusion et la sauvegarde des traités d'arbitrage sont leur principal souci

1. 31 octobre 1888.

Ils ont, comme les sociétés pacifiques, un bureau international à Berne, et partout où les convoque ce bureau, ils se réunissent aussitôt: à Paris, à Londres, à Vienne, à Rome, et dernièrement à Saint-Louis. Sans doute, beaucoup de ces parlementaires ne sont encore que des adhérents de complaisance; ils suivent tout de même. L'essentiel est que parmi eux il y ait une minorité d'apôtres qui sache les entraîner aux heures décisives. Cette minorité, on l'a eue, on la tient: Jules Simon dès le premier jour, et depuis lui Frédéric Passy, Emile Labiche, d'Estournelles de Constant pour la France, lord Stanhope, Burt, Cremer, Clark, Snape pour l'Angleterre, Frédéric Bajer pour le Danemark, Anspach-Puissant, Henri Lafontaine et le chevalier Descamps pour la Belgique, le baron Pirquet pour l'Autriche, le docteur Gobat pour la Suisse. Autant d'hommes dont la haute intégrité et l'autorité internationale ne font de doute pour personne. Leur patriotisme est trop sincère pour qu'ils puissent être suspects dans leurs propres pays. Leur impartialité est assez notoire pour qu'ils ne soient pas suspects à l'étranger. Si l'assemblée internationale, qui compte de tels chefs, est encore officieuse, elle a cependant le prestige moral voulu pour pouvoir être rendue officielle. Au jour où une nouvelle conférence internationale, poursuivant l'œuvre de La Haye, constituerait entre les Etats participants la fédération juridique que nous préconisons, il paraîtrait tout naturel de transformer la conférence interparlementaire en un rouage régulier en lui conférant le droit d'exclure de la fédération les Etats réfractaires. Il suffirait de donner à ses membres, dont le nombre pourrait être limité, une délégation régulière, et de rendre permanente son institution.

Une objection se présente cependant. Parmi les Etats qui ont concouru à la Conférence de La Haye, il en est qui n'ont pas de Parlement, et qui ne sont par conséquent pas représentés à la conférence interparlementaire. Dans cette catégorie figure surtout la Russie, dont il faut d'autant plus tenir compte qu'elle a été l'initiatrice de l'œuvre de La Haye. La difficulté serait cependant résolue s'il était admis que les pays qui n'ont pas de Parlement pourront se faire représenter à la Conférence interparlementaire par des délégués de leur gouvernement. Il y aurait même une autre solution beaucoup plus simple. Ce serait de persuader aux pays qui n'ont pas de Parlement d'accepter l'autorité de la Conférence interparlementaire sans y être représentés. Il y a un argument péremptoire en faveur de cette solution qui étonne au premier abord. C'est que, pour les exclusions de la Fédération, la Conférence interparlementaire ne statuerait jamais au complet. De même que, pour juger les conflits, on choisit au sein de la Conférence de La Haye une commission de jugement dont ne peut faire partie aucun des Etats engagés dans le litige, de même aussi, pour statuer sur l'exclusion de l'Etat réfractaire, on choisirait au sein de la Conférence interparlementaire une commission de sanction d'où les Etats intéressés resteraient également exclus. Or, si les pays qui n'ont pas de Parlement ne doivent pouvoir participer à cette procédure d'exécution ni dans les cas où ils ont gain de cause, ni dans les cas où on leur a donné tort, le fait de participer à la Conférence interparlementaire n'a plus pour eux qu'un intérêt secondaire. Ils y participeront quand ils auront un Parlement.

Et qu'on ne dise pas qu'il serait contraire à la dignité

d'un pays comme la Russie, de se voir appliquer, le cas échéant, une sanction par une assemblée où elle ne serait pas représentée. Les Etats ont prouvé au contraire qu'ils n'attachent que bien peu d'importance au fait d'être représentés dans l'assemblée qui exerce le pouvoir judiciaire international. Depuis la Conférence de La Haye, on a vu, à maintes reprises, les Etats qui consentaient à un arbitrage choisir précisément leurs arbitres en dehors de la Cour internationale où ils sont représentés [1]. Cette leçon de choses, contre laquelle les pacifistes ont vainement protesté, est assez concluante.

La Conférence interparlementaire prendrait donc, dans l'hypothèse d'une fédération juridique, le rôle d'un pouvoir législatif international, tandis que la Cour de La Haye exercerait le pouvoir judiciaire. Il manquerait sans doute un pouvoir exécutif. Mais les lois de l'évolution sont là. Le besoin finit tôt ou tard par créer son organe. Le jour où le pouvoir exécutif sera nécessaire, la force des choses amènera sa constitution comme elle aura amené celle des deux autres pouvoirs.

Dira-t-on que le rôle que nous assignons à la Conférence interparlementaire en la chargeant de statuer sur les exclusions, est le rôle d'un pouvoir exécutif plutôt que celui d'un pouvoir législatif? Ce serait mal comprendre les choses. Ce n'est pas trop d'une loi et d'une loi internationale pour prononcer une mesure aussi grave que

1. Ainsi, en 1904, le Pérou et la Colombie ont encore pris l'Espagne comme arbitre pour la délimitation de leurs frontières. La Grande-Bretagne et le Portugal ont confié au roi d'Italie la fixation des limites du pays des Barotsis. La Suède et la Norwège ont également choisi des arbitres en dehors de la Cour de La Haye pour régler le partage de leurs eaux dans le Fiord de Christiania.

l'exclusion de la Fédération [1]. Si on n'admettait pas que la Conférence interparlementaire pût avoir cette attribution, il faudrait, chaque fois qu'un cas d'exclusion se présenterait, convoquer spécialement une nouvelle conférence diplomatique [1]. Il est évident que même s'il existait un pouvoir exécutif international, on ne pourrait jamais lui confier un rôle qui peut aboutir en dernière analyse à une rupture partielle du lien fédéral. Ce rôle ne peut appartenir qu'au pouvoir législatif ou au pouvoir constituant, à la Conférence interparlementaire ou au Congrès des puissances. Dans un pays comme la France,

---

1. Certaines personnes estimeront peut-être que c'est en effet au congrès des puissances que devrait être réservé le droit d'exclusion. Mais il ne faut pas oublier qu'il y a une loi de l'histoire d'après laquelle les droits retenus par le pouvoir constituant passent peu à peu au pouvoir législatif. Les peuples qui ont commencé à s'unir sans déléguer leurs pouvoirs à une assemblée politique abdiquent tôt ou tard leurs droits législatifs entre les mains d'un corps élu. Le corps constituant a des mouvements trop lents. Pour les décisions urgentes on ne parvient à le consulter que lorsqu'il est déjà trop tard. Autrefois, par exemple, la diète suisse était impuissante. Pour chaque décision il fallait consulter séparément une vingtaine de cantons. La lenteur de ce mécanisme gouvernemental a failli discréditer le principe, pourtant si démocratique, du referendum populaire. La Hollande a connu une époque où rien de général ne se décidait sans consulter toutes ses provinces. De ce système primitif et rudimentaire, on en est venu, pour économiser le temps et la peine, à élargir toujours plus la compétence du corps représentatif. Il n'en sera pas autrement dans le domaine de la fédération internationale. Le congrès des puissances est trop difficile à mettre en marche. Il est fatal que la conférence interparlementaire hérite de ses attributions. Voilà pourquoi le droit d'exclusion paraît devoir lui être dévolu.

Il n'est d'ailleurs ni nécessaire ni utile que la rupture du lien fédéral soit prononcée par les puissances qui l'ont conclu. Si on ne doit pas être juge et partie à la fois, on ne doit pas être non plus partie et agent d'exécution.

où la responsabilité ministérielle est strictement définie, on a cru devoir réserver au Parlement le soin de statuer sur l'autorisation ou sur la suppression des congrégations. Comment accorderait-on au pouvoir exécutif d'une fédération plus de droits, contre un pays tout entier, que n'en possèdent contre un simple couvent les ministres d'une République ?

L'exclusion prononcée pourrait, avons-nous dit, être définitive ou temporaire. En fait, elle serait toujours temporaire, car les puissances auraient toujours la faculté de réadmettre dans leur fédération l'Etat qui en aurait été rejeté. Par définitive, il faut donc simplement entendre une exclusion d'une durée indéterminée.

A un autre point de vue, l'exclusion serait totale ou partielle. Elle serait partielle lorsqu'elle n'affecterait que certains points du lien fédéral, tels que les rapports commerciaux existant entre l'Etat exclu et tout ou partie des Etats fédérés. Si la fédération était une union purement juridique, il est clair que la décision de la Conférence interparlementaire ne pourrait exclure l'Etat réfractaire que des avantages spéciaux à une union de ce genre. Il dépendrait toutefois du pouvoir constituant, c'est-à-dire du Congrès des puissances, de renforcer à cet égard l'étendue de la sanction. Une telle décision n'aurait rien d'arbitraire. S'il est admis que la rupture des relations commerciales puisse être prononcée à titre de rétorsion contre un Etat non fédéré [1], à plus forte raison pourra-t-elle l'être contre un Etat fédéré, alors même que le lien fédéral ne consisterait qu'en une union juridique et non pas en une union douanière.

---

1. Voir plus haut, 3e partie, chap. II.

Presque tous ceux qui ont approfondi la question de l'arbitrage international, même sans aborder ce corollaire des sanctions auquel nous consacrons pour la première fois un ouvrage spécial, ont abouti logiquement à la fédération politique comme à une nécessité. La ligue internationale de la paix et de la liberté a donné à son journal le titre d'*Etats-Unis d'Europe* pour exprimer sans doute que la constitution de la Fédération européenne était l'unique moyen de réaliser son programme. M. Michel Revon s'est arrêté, à la fin de son beau volume sur l'arbitrage international, en posant, sans oser l'aborder, ce redoutable problème des sanctions. Mais il a entrevu la solution en disant que le couronnement de l'œuvre de justice internationale « ne pourra et ne devra s'élever que « sur les solides assises, sur l'édifice harmonieux d'une « *confédération régulière;* autrement il risquerait d'écra- « ser les peuples au lieu de les protéger [1]. » Et il considère cette constitution nouvelle des nations comme une conséquence forcée de l'organisation juridique des sanctions.

M. Charles Secretan, qui a parlé en prophète dans plusieurs de ses livres, a dit de son côté : « La confédéra- « tion universelle dans l'ordre politique est au bout de « tous les efforts désintéressés. C'est l'Etat social réalisé « sans contradiction ; c'est le droit prenant corps en fait, « c'est la civilisation même, et les peuples qui y font obs- « tacle sont les instruments de la barbarie [2]. »

Nous ne saurions trouver de conclusion plus juste pour les observations qui précèdent.

1. *Loc. cit.*, p. 525.
2. *Les droits de l'humanité*, conclusion.

Section II

DE LA SANCTION POLITIQUE DANS LES ESSAIS DE FÉDÉRATION PAN-AMÉRICAINE

Deux grandes tentatives ont été faites, dans ces dernières années, pour rendre obligatoire le recours à l'arbitrage entre les Etats américains. La première de ces tentatives résulte du Congrès de Washington, en 1890; la seconde de la Conférence de Mexico, en 1901-1902. A Washington le problème des sanctions avait été à peine entrevu. A Mexico il a été franchement étudié sinon complètement résolu. Rappelons les faits :

Le Congrès de Washington [1] a eu pour instigateur M. Blaine, alors secrétaire d'Etat au département des affaires étrangères, qui avait exprimé, dès l'année 1881, son désir de garantir la paix à tous les Etats américains par une convention d'arbitrage obligatoire couronnant une union douanière et commerciale. Le 11 mai 1888, le Président des Etats-Unis était autorisé par un *Act* du Parlement à convier tous les Etats du continent américain à une réunion commune, où l'on étudierait notamment le moyen de régler pacifiquement les désaccords internationaux. Tous les Etats, sauf la République de Saint-Domingue, répondirent favorablement à cette invitation. Les délégués officiels se rencontrèrent dans les dernières semaines de 1889 et se répartirent en dix-sept commissions. Une seule de ces commissions avait pour

1. Voir, à ce sujet, Alexandre André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, 1re partie, ch. VI.

but spécial de préparer un traité d'arbitrage entre Etats américains. Elle portait le nom imprévu de commission « *du bien-être général.* »

Il ne faudrait pas trop sourire de ce titre dont la signification est plus juste qu'on ne pense. Il révèle, en effet, avec une franchise bien américaine, le but essentiellement pratique de l'arbitrage international. Ce n'est pas au nom d'une conception abstraite du droit, ni d'une invocation platonique d'axiomes moraux, que les délégués s'occupaient d'élaborer un plan d'accord international. C'était au nom de l'intérêt bien entendu des populations qui leur avaient donné mandat, et c'est en s'appuyant sur la démonstration de cet intérêt commun qu'on espérait trouver une sanction politique pour les sentences arbitrales. Ce point de vue est le privilège d'une fédération démocratique. Tenir toujours la partie condamnée par le sens de son plus grand avantage ! Ce n'est pas le moyen le plus noble ni le plus juridique, mais c'est souvent celui qui assure le plus rapidement l'exécution des jugements. Il ne faut pas s'y tromper. Ce n'est pas du droit, c'est de la politique, mais de la politique dont la moralité se retrouve dans cette constatation que le juste et l'utile correspondent, en dernière analyse, exactement l'un à l'autre, et qu'il ne saurait être défendu, lorsqu'un adversaire hésite à se soumettre au droit, de lui signaler l'intérêt personnel qu'on a toujours à être juste. Le titre même de la dix-septième commission indique donc que si les délégués n'ont pas découvert la sanction voulue, ils regardaient du moins du bon côté.

Il est d'ailleurs manifeste que le Congrès de Washington ne douta pas de la possibilité de sanctionner l'arbitrage. En effet, la dix-septième commission s'était trou-

vée saisie, dès le 15 janvier 1890, d'une motion des délégués de la République Argentine et du Brésil en faveur de l'arbitrage obligatoire [1]. Prenant cette motion pour base de ses délibérations, la commission élabora un projet qui n'exceptait de l'arbitrage que les seules questions qui, « au jugement exclusif de l'une des nations intéres-« sées dans le différend, seraient de nature à compro-« mettre sa propre indépendance » (*sic*). Même dans ce cas, si la nation dont l'indépendance était en jeu acceptait le recours à l'arbitrage, ce recours serait alors obligatoire pour l'autre partie [2]. Or, quand ce projet fut discuté devant le Congrès tout entier, il donna lieu à la plus vive opposition de la part des délégués du Chili, qui lui reprochèrent notamment *de manquer de sanction*. « Il paraît « évident, disaient les Chiliens [3], qu'on ne déclarera pas « la guerre à la nation qui, s'étant engagée à soumettre « tous ses différends sans exception à l'arbitrage, procé-« dera comme si jamais elle n'avait contracté une sem-« blable obligation. » Or, le Congrès passa outre à cette objection et adopta le projet de la commission à l'unanimité des suffrages collectifs de tous les autres pays. Ce projet devint ainsi le fameux *traité d'arbitrage permanent du 18 avril 1890*. Il devait être ratifié avant le 1er mai 1891 [4], et ne l'a malheureusement pas été [5], de sorte qu'il

1. Pradier-Fodéré, *Revue de droit international*, 1890, p. 542 et s.
2. Article IV du projet.
3. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, p. 550.
4. Art. XIX du projet.
5. Un doute s'était élevé à cet égard. Le journal « *Les Etats-Unis d'Europe* » avait en effet reçu de M. Curtis, chef du bureau international des Républiques américaines à Washington, une lettre représentant le traité comme ratifié par plusieurs des gouvernements re-

ne conserve pour les Américains que l'intérêt d'un plan théorique. Nous en retenons, à notre point de vue, cette indication, que le Congrès a repoussé l'idée que l'arbitrage puisse manquer de sanction et qu'il a cru à la possibilité d'une sanction, sans savoir toutefois la définir.

Cette définition devait être un des buts de la seconde conférence pan-américaine [1], qui se réunit, toujours sur l'initiative des Etats-Unis, le 22 octobre 1901, à Mexico, et où Saint-Domingue fut cette fois représenté. L'arbitrage international occupa de nouveau la place la plus importante dans les délibérations de cette assemblée ; mais il semble que les idées de certaines des Républiques américaines se fussent modifiées à ce sujet depuis le Congrès de Washington. Dans l'intervalle avait eu lieu la célèbre Conférence de La Haye, qui, laissant de côté la théorie si séduisante de l'arbitrage obligatoire, n'avait admis que l'arbitrage facultatif pour les puissances contractantes. S'appuyant sur ce précédent, les Etats-Unis déclaraient se contenter eux aussi de l'arbitrage faculta-

---

présentés (*Etats-Unis d'Europe*, août 1891). Mais le département d'Etat de Washington, consulté plus tard par M. Edmond Thiaudière, alors secrétaire général de la société française d'arbitrage, et par Frédéric Bajer, député danois, fit connaître que les ratifications nécessaires n'étaient pas intervenues et que le traité n'avait dès lors qu'un caractère de simple projet. Et, en effet, alors même que certains gouvernements auraient signé le traité, celui-ci n'en aurait pas eu plus de valeur dans celles des Républiques américaines où le pouvoir exécutif ne peut participer à une convention internationale qu'avec le consentement du pouvoir législatif. Le fait qu'une seconde conférence pan-américaine ait dût être réunie en 1901-1902 prouve surabondamment que l'œuvre de la première était restée lettre morte.

1. Voir, à ce sujet, Alexandre André, *De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*, 1re partie, ch. VIII.

tif. Ils s'y sentaient d'autant plus engagés qu'on était au lendemain de l'annexion de Cuba et des Philippines, et qu'il y avait, dans les sphères officielles de Washington, des tendances impérialistes qu'on ne connaissait pas encore en 1890. Le Chili, confirmant sa précédente attitude, limita également son adhésion à l'arbitrage facultatif. Au contraire, d'autres Républiques, qui se sentaient faibles et impuissantes devant l'esprit de conquête, ou qui avaient souffert récemment de la guerre, insistèrent avec énergie en faveur de l'arbitrage obligatoire. Parmi celles-ci figuraient notamment la République Argentine, la Bolivie et le Pérou.

Finalement, le 6 novembre 1901, les délégués du Mexique proposèrent un système intermédiaire, visiblement inspiré des résolutions de La Haye, et destiné à mettre d'accord les partisans du caractère obligatoire et ceux du caractère facultatif. D'après ce système, l'arbitrage ne devait être obligatoire que pour les différends n'intéressant ni l'indépendance ni l'honneur national des parties. Et encore ce caractère obligatoire pouvait-il être écarté par une stipulation expresse pour les affaires déjà pendantes au moment de la ratification du traité [1]. Quant aux différends affectant l'indépendance ou l'honneur national, le principe était que l'arbitrage serait facultatif pour la nation offensée et obligatoire pour l'autre [2].

C'est dans ce système transactionnel du Mexique que figurait un projet de sanction politique de l'arbitrage ; projet bien imparfait, certes, mais projet qui avait le

1. Art. 16.
2. Art. 18.

mérite d'être le premier essai de sanction officiellement présenté au nom d'un Etat. Il était ainsi rédigé [1]:

Article 19. — Le compromis d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre loyalement à la décision des arbitres.

La nation qui, pour une cause quelconque, refuserait de s'y conformer avec respect serait sujette *à la censure des nations étrangères au conflit.*

Article 20. — La censure revêtira la forme d'une déclaration officielle et publique de réprobation signée, conjointement ou séparément, par toutes *ou* la majorité des nations étrangères au conflit.

Article 21. — Les effets de la déclaration de censure sont les suivants :

1° De laisser toute liberté à la nation qui accepte la décision arbitrale, de procéder, comme elle le jugera bon, à l'égard de la nation qui a donné lieu à la censure.

2° D'exclure *ipso facto* de la liste des membres de la Cour d'arbitrage ceux désignés par la nation qui a refusé de se soumettre à la sentence.

Article 22. — Les nations étrangères au conflit pourront dénoncer, si elles le jugent opportun, dans un délai de six mois qui ne pourra être prorogé, à partir de la date de la déclaration de la censure, totalité ou partie des traités qui les lient avec celle qui a donné lieu à la censure. La dénonciation produira ses effets à partir de la date désignée par la nation dénonçant le traité.

Article 23. — La censure devra être décrétée égale-

1. Nous citons le projet d'après la traduction qui en a été faite par M. Alexandre André, avocat à la cour d'appel de Douai, dans son intéressant ouvrage sur l'*Arbitrage obligatoire*.

ment à l'égard de la nation qui, dès le début, refuserait d'accepter l'arbitrage dans le cas où celui-ci est obligatoire.

Article 24 — Ni la censure, ni les effets qui en découlent, ni la dénonciation des traités ne peuvent être considérés comme des actes d'hostilité par la nation qui y a donné lieu.

La sanction proposée consistait donc en un acte public de censure, et cette censure avait bien un caractère politique et non pas seulement un caractère moral, puisque, d'une part, elle devait *revêtir la forme d'une déclaration officielle* (article 20), et ne pas résulter simplement des murmures trop souvent indistincts de la renommée, et que d'autre part elle devait atteindre la partie condamnée dans ses droits constitutionnels et contractuels. Cette sanction présentait au surplus des avantages et des inconvénients qu'il est utile de mettre en lumière.

L'avantage principal était de faire appel à la réprobation publique pour prévenir ou pour réprimer toute violation de la chose jugée. On tendait ainsi à moraliser à la fois l'opinion et les gouvernements. L'opinion d'abord, puisqu'en lui confiant la sauvegarde des décisions arbitrales, on stimulait le sentiment des responsabilités collectives. Et les gouvernements ensuite, puisqu'on leur apprenait officiellement, pour la première fois, qu'il n'y aurait plus pour eux de morale spéciale, et qu'ils auraient à compter avec le blâme des interprètes autorisés du peuple, en cas de résistance au jugement des arbitres.

L'effet moral de cette réprobation risquait-il de rester platonique ? On rappelait alors à la partie condamnée que la censure comportait des conséquences effectives, qui constituaient le second avantage de la sanction proposée.

La déclaration de censure n'était qu'un préliminaire, assez analogue au verdict des Féciaux romains. Et de même que dans le droit fécial, aussitôt les formalités religieuses remplies et la guerre déclarée sainte, l'exécution forcée pouvait suivre, avec le concours des armées, de même aussi, dans le système mexicain, la nation censurée est livrée à la merci de son adversaire qui peut désormais procéder contre elle *comme elle le jugera bon* (article 21, § 1). De plus, la nation censurée perd de plein droit sa représentation dans la Cour d'arbitrage et reste pendant six mois dans le cas de voir dénoncer tout ou partie des traités passés entre elle et la nation qui a eu gain de cause (article 22).

C'est ici qu'apparaissent les inconvénients du projet. Sans doute les mesures d'exécution consécutives à la censure pourront être efficaces, mais ne le seront-elles pas trop ? Cette faculté, devenue légale, de procéder, *comme elle le jugera bon*, contre son adversaire, ne nous fait-elle pas retomber dans l'erreur traditionnelle des justes causes de guerre ? Ne poussera-t-elle pas la nation qui aura gagné son procès à des actes belliqueux ? Et la dénonciation des traités conclus entre les deux parties ne risque-t-elle pas d'avoir une répercussion fâcheuse sur d'autres pays à qui l'on n'a rien à reprocher ? L'une des deux parties ne pourra plus importer chez l'autre ses produits fabriqués. Que deviendront alors les puissances tierces qui lui fournissaient les matières premières ? La sanction politique ne va-t-elle pas avoir des effets indirects aussi graves et aussi injustes que ceux de la guerre ?

A ces objections vient s'ajouter un reproche plus grave qui n'était évidemment pas du fait des délégués mexi-

cains, mais qui paralysait pourtant la valeur de leur projet. C'est que l'efficacité d'une réprobation dépend de la nature des liens qui existent entre le réprobateur et la partie réprouvée. La déclaration de censure, et celles de ses conséquences qui comportent la mise à l'isolement de l'Etat censuré, peuvent constituer une sanction redoutable entre des Etats confédérés ayant tous un égal intérêt à rester dans la confédération. Si les conférences pan-américaines avaient abouti à une fédération des Etats américains, la garantie proposée aurait pu avoir tous les heureux effets d'un contrôle mutuel. Etant donné que la tentative de fédération venait d'échouer à Mexico, comme elle l'avait déjà fait à Washington onze ans auparavant, la déclaration de censure avait un caractère prématuré qui la rendait illusoire. De toutes les sanctions politiques, c'est celle qui dépend le plus nécessairement d'un régime fédératif.

L'idée première de M. Blaine avait sans doute été, dès 1881, de faire jeter par les représentants des puissances les bases d'une union douanière comportant l'uniformité des poids et mesures, des monnaies et des garanties constitutives de la propriété industrielle [1], et cette idée, avouée en premier lieu, dissimulée par la suite, avait inspiré la convocation de la seconde conférence, comme de la première. Seulement la plupart des Républiques américaines, ne jouissant pas d'une prospérité économique pareille à celle des Etats-Unis, ne voulaient pas se laisser entraîner par eux dans la voie d'un protectionisme qui leur aurait fermé les marchés européens; elles avaient donc résisté à tout projet de Zollverein amé-

1. *Journal de droit international privé*, 1888, p. 885.

ricain et s'en étaient tenues à la discussion des projets d'arbitrage. L'erreur de calcul du Mexique fut de vouloir, alors que toute fédération était repoussée, faire insérer, dans le traité d'arbitrage, une sanction qu'une fédération seule eût comportée.

Le Mexique ne réussit d'ailleurs pas dans sa généreuse tentative. Après de longs débats, au cours desquels la délégation du Vénézuéla se retira, et le délégué du Brésil mourut sans être remplacé, la majorité des Etats estimèrent qu'il devait leur suffire d'adhérer à toutes celles des conventions de La Haye qui restaient ouvertes à la libre adhésion de n'importe quelle puissance. Un protocole fut signé en ce sens par quinze délégations. En outre, les neuf Etats partisans de l'arbitrage obligatoire conclurent entre eux un traité permanent d'arbitrage par acte passé à Mexico le 23 janvier 1902 [1]. Ce traité devait entrer en vigueur, sans besoin de ratifications, dès que trois des Etats signataires auraient notifié leur approbation au gouvernement du Mexique. Mais l'approbation, requise pour la validité du traité, ne s'est pas produite, et les ratifications nécessaires pour l'adhésion collective aux conventions de La Haye ne se sont pas produites davantage. De sorte que l'œuvre de la Conférence de Mexico est restée vaine, comme celle du Congrès de Washington et, dans le traité mort-né qu'ont signé les délégations, le projet de sanctions du Mexique n'a pas su trouver place.

Ces essais infructueux indiquent cependant une orien-

1. La traduction française en a été publiée dans le *Mémorial diplomatique*.

tation de l'opinion et de la politique. On marche vers le but.

*
* *

Dans l'intervalle des deux conférences pan-américaines, il s'était réuni à Madrid, en 1900, un Congrès ibéro-américain composé des Etats du sud et du centre de l'Amérique, et en outre de l'Espagne et du Portugal. Ce congrès adopta, le 18 novembre 1900, une résolution favorable à la constitution d'un tribunal d'arbitrage ibéro-américain, en précisant que ce tribunal devrait être *permanent*, *obligatoire et compétent pour tous les litiges internationaux sans exception*, ce qui veut dire que même les questions concernant l'honneur ou la souveraineté des parties pourraient en relever. Et, dans son article V, la résolution votée portait que le tribunal d'arbitrage devait être garanti au moyen d'*une sanction positive* (*por medio de una sancion positiva*) indépendamment de l'engagement d'honneur qu'on prendrait de se soumettre à toutes ses sentences.

Malheureusement, la résolution n'indiquait pas en quoi cette *sanction positive* devait consister. Le projet du Mexique, que nous avons analysé plus haut, était-il destiné à combler cette lacune? Sans doute, dans une certaine mesure. Ce qu'il faut retenir, c'est que si le Mexique a eu le mérite de présenter le premier projet de sanction, le Congrès de Madrid avait eu celui d'affirmer officiellement pour la première fois la nécessité d'une sanction positive.

Section III

DE LA POSSIBILITÉ D'APPLIQUER A L'EUROPE LES SANCTIONS INHÉRENTES AU RÉGIME FÉDÉRATIF.

Le régime fédératif s'établira-t-il entre les divers Etats d'Europe, comme entre les Etats de l'Union américaine et de l'Union helvétique ? De la solution de ce problème dépend en grande partie la sanction politique des arbitrages à intervenir entre Etats européens. Quand le problème sera-t-il résolu ? Personne ne peut en préciser l'époque. Comment sera-il résolu ? Chacun le pressent dès maintenant. Le double jeu des lois naturelles de l'histoire et des nécessités de la politique nous achemine lentement, mais sûrement, vers l'union sinon vers l'unité des nations européennes.

Certes, les difficultés abondent sous nos pas. Il paraît si compliqué de mettre d'accord des Républiques et des Monarchies, et de concilier, ne fût-ce que sur le terrain neutre des traités, le chauvinisme d'une partie des Français, le jingoïsme des Anglais, le militarisme systématisé des Allemands, le particularisme excessif des Etats autrichiens, la torpeur apparente des Russes, l'éternelle somnolence de l'Espagne, l'ombrageuse susceptibilité du Pape. Il n'y a guère qu'en Suisse, dans les Etats scandinaves, et peut-être en Italie, grâce à ses dispositions actuelles, qu'on trouverait, du jour au lendemain, l'empressement et la compréhension nécessaires. Et cependant, il ne faut pas oublier que la République française

a pu, au cours d'une période de crises intérieures, nouer avec le Tzar les liens les plus durables. De son côté, la Confédération helvétique a bien su grouper, jusqu'en 1848, des cantons gouvernés et administrés de la manière la plus différente, les uns constituant une démocratie, d'autres subissant le joug du patriciat ou la tutelle d'un prince évêque. Si la fédération tend au triomphe des gouvernements démocratiques, et y aboutit tôt ou tard, elle n'en procède pas. Historiquement, du moins, elle en a rarement procédé, sauf peut-être aux Etats-Unis. Et la vie commune peut se maintenir, sans incompatibilité d'humeur, entre les Etats dont les principes politiques sont les plus opposés. Cela est si vrai qu'on prétend, depuis plusieurs années déjà, que le plus prudent des hommes d'Etat, le comte Goluchowski, ministre des affaires étrangères en Autriche-Hongrie, caresserait le rêve d'une union entre la Triple-Alliance et la Double-Alliance [1]. Ce serait déjà l'association de toutes les grandes puissances militaires du continent. Le but principal de leurs armées aurait ainsi disparu. Ce ne serait cependant pas encore la fédération.

On peut cependant discerner une série de raisons péremptoires qui laissent présager aujourd'hui et imposeront demain l'union des Etats d'Europe.

* * *

---

1. Lord Salisbury qui, en raison même de son flegme et de son scepticisme, ne perdait guère son temps à des paroles inutiles, a dit, dans un discours relatif aux affaires de Crète : « La fédération de » l'Europe est l'embryon de la seule structure qui puisse sauver la » civilisation des effets désolants d'une guerre désastreuse. »

Tout d'abord on peut observer que cette prévision est rigoureusement conforme à la logique de l'histoire. Il y a toujours eu une Europe, depuis les Césars jusqu'en 1848, même au travers des troubles et du chaos du moyen âge. La papauté, les croisades, le Saint-Empire, la Sainte-Alliance en sont des signes évidents, ainsi que nous l'avons déjà montré. C'est une chose toute récente qu'il n'y ait plus d'Europe, et c'est surtout à Bismarck et à l'éveil des nationalités si maladroitement individualisées par lui, qu'on doit ce résultat qui a doublement affaibli les Etats en les désagrégeant et en les accablant de charges militaires. Il n'y a rien de plus contraire à l'intérêt de la Patrie que cette manie de l'isolement qu'on a représentée, pendant le dernier tiers du XIX[e] siècle, comme l'indice du patriotisme le plus pur. On peut dire des patries comme des individus, que, suivant le vieil axiome de l'Ecriture, il ne leur est pas bon de vivre seules. L'Europe désunie serait incapabale de soutenir le choc du monde asiatique ou du monde américain. Les cinquante années qu'elle a perdues à s'émietter seront certainement considérées par l'avenir non comme une époque où aucune nation européenne n'aura accru sa puissance et sa richesse, mais comme une époque où chaque Etat aura perdu la part de force et la part de prestige que le seul fait de l'association procure aux éléments associés. Il ne faut pourtant pas trop regretter cette période d'obscurité, puisque c'est elle qui a fait sentir brusquement aux peuples, épouvantés de leur solitude et de leurs menaces réciproques, la possibilité de l'arbitrage et la nécessité de sa sanction.

Purement ecclésiastique dans les premiers temps de la chrétienté, purement politique sous le Saint-Empire,

purement militaire sous Napoléon, l'unité de l'Europe était devenue purement diplomatique depuis les congrès de 1814 et de 1815. Les grandes puissances qui, à ce moment-là, avaient agi de concert, s'étaient promis de se retrouver dans des réunions du même genre, afin de travailler en commun *pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe* [1]. Ou nous nous trompons bien, ou l'unité de l'Europe prendra, dans un prochain avenir, un caractère purement juridique.

C'est, en effet, à des conventions essentiellement juridiques que la convient, sous la forme de projets d'arbitrage, tous ceux qui ont la prétention de travailler à la réconciliation des Etats désunis. Qu'on relise les résolutions des congrès annuels de la paix depuis 1889; qu'on recherche l'inspiration de la plupart des articles de revue, des ouvrages de fond, des conférences populaires; qu'on examine ensuite le programme et les travaux de la Conférence interparlementaire ; partout on retrouvera la même pensée dominante: grouper les Etats sur le terrain du droit.

La paix par le droit ! Ce mot a fait fortune, parce qu'il symbolise exactement la tendance du parti pacifiste dans tous les pays. L'association française, qui l'a pris pour titre de son œuvre et de sa revue, a eu la surprise

---

1. Art. 5 du traité du 20 novembre 1815. En fait les souverains de l'époque tinrent quelque temps leur promesse d'entente mutuelle, puisqu'ils réunirent les congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818, de Carlsbad et de Vienne en 1819, de Troppau et de Laybach en 1820, de Vérone en 1822, mais la préoccupation de ces congrès fut beaucoup plus de travailler à la répression des mouvements insurrectionnels qu'à l'unification de l'Europe.

d'être suivie et imitée avant même d'avoir compris le mérite de sa trouvaille. En Hollande et dans les Etats scandinaves, les sociétés de la paix ont renoncé à leurs anciennes dénominations pour prendre celle-là. Et dans d'autres pays, où les associations pacifistes ne se sont pourtant pas débaptisées, il y a une constante affirmation que c'est pour le droit et par le droit qu'on prépare le rapprochement international. Le symbole de l'union européenne de demain n'est ni un rameau d'olivier ni un faisceau de bannières, c'est un Code. Les diplomates cessent d'être des politiques pour devenir des juristes. On ne négocie plus des traités ; on signe des contrats. On ne fusionne pas les Etats aux dépens de leur personnalité, mais on affirme leur personnalité en les engageant par des promesses et en les rendant aptes à ester en justice. C'est le régime de la coopération librement consentie se substituant à l'ancien régime des Etats souverains et des Etats sujets. On ne veut plus ni supprimer ni opprimer les peuples. On les affranchit, on les relève, on les unit. Et c'est précisément parce que la fédération européenne doit se faire par le droit et pour le droit, qu'il lui faut une sanction.

Cela est si vrai que la tendance à l'unité s'est affirmée presque uniquement jusqu'ici par des traités d'arbitrages. Ils sont si récents, qu'on se les rappelle tous. En quelques mois, ils se sont succédé rapides comme des éclairs, mais comme des éclairs si rapprochés qu'on peut y voir une flamme continue. L'événement initial, capital, décisif, fut, à la date du 14 octobre 1903, la signature à Londres, par lord Lansdowne et M. Cambon, de la convention franco-anglaise soumettant à la Cour de La Haye « tous les différends d'ordre juridique ou relatifs à

« l'interprétation des traités existant entre les deux par-
« ties contractantes, qui viendraient à se produire entre
« elles et qui n'auraient pu être réglées par la voie diplo-
« matique. »

La joie des uns, la stupeur des autres, à la nouvelle de ce premier traité, étaient à peine calmées qu'on apprenait que M. Delcassé et le comte Tornielli, ambassadeur d'Italie, avaient signé à Paris, le 25 décembre 1903, une convention franco-italienne rédigée identiquement dans les mêmes termes que la convention franco-anglaise. Et quelques semaines plus tard, le 26 février 1904, M. Delcassé signait de nouveau à Paris, avec le marquis Léon y Castillo, ambassadeur d'Espagne, une convention franco-espagnole semblable en tous points aux deux précédentes. Au même moment une convention pareille était conclue également à Londres entre l'Angleterre et l'Espagne.

Malgré leurs nombreux avantages, ces divers traités ont présenté au point de vue de l'union juridique de l'Europe une double lacune. D'une part, il était implicitement indiqué que les signataires ne s'engageaient que pour les conflits à venir et laissaient en suspens les litiges actuels. D'autre part, on excluait du règlement arbitral les différends susceptibles d'affecter *les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des Etats contractants* [1]. Enfin, il n'y avait aucune faculté d'adhésion réservée aux Etats non signataires.

Ces imperfections ont été heureusement évitées dans des traités similaires intervenus entre d'autres puissances. Le 12 février 1904, les plénipotentiaires du Dane-

1. Art. 1 de chacun des traités précités.

mark et des Pays-Bas ont en effet conclu au nom de leurs pays respectifs une convention d'arbitrage sans restriction, visant, en termes généraux et absolus, tous les différends et tous les litiges et ouvrant à n'importe quel autre Etat la possibilité de se joindre aux contractants. L'article 4 est ainsi conçu : « Les Etats non signataires pourront « adhérer à la présente convention. L'Etat qui désire « adhérer, notifiera son intention par écrit à chacun des « Etats contractants. L'adhésion produira ses effets à « partir de la date à laquelle l'Etat adhérent aura fait « connaître à chacun des Etats contractants que tous les « Etats lui ont accusé réception de sa notification. » La Conférence de La Haye avait déjà donné l'exemple de cette heureuse réédition du vieux principe de la porte ouverte.

Les articles 59 et 60 de l'acte final de la Conférence de La Haye stipulent que les puissances non signataires *mais représentées pourtant à la conférence*, pourront adhérer à cet acte au moyen d'une notification écrite adressée au gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les puissances contractantes. Quant aux puissances *non représentées à la conférence*, une entente ultérieure entre les puissances devait déterminer leurs conditions d'adhésion. M. Asser, l'éminent jurisconsulte hollandais, qui avait présidé le comité de rédaction de l'acte final, a justifié ainsi ces dispositions : « On a été « unanime à reconnaître qu'il est désirable d'ouvrir la « porte aux puissances non représentées. Si la conven- « tion gardait le silence sur ce point, elle serait, par le « fait même, une convention *fermée*, ce que nous ne vou- « lons pas. Si la convention, au contraire, prévoit une « entente ultérieure, elle exprime par là même l'espoir

« que cette entente pourra s'établir [1]. » Personne ne contestera que de telles paroles, suivies de tels actes, fassent entrer l'idée de fédération juridique dans la phase de la réalisation.

Et comme si les événements voulaient multiplier les preuves de cette orientation nouvelle qui nous pousse de l'état de compétition et d'anarchie internationale, à l'état de coopération et de fédération, voici que, le 9 juillet 1904, une conventon d'arbitrage obligatoire a été conclue entre les royaumes unis de Suède et de Norvège et la France, et que, le 12 juillet, un accord du même genre est intervenu entre l'Allemagne et l'Angleterre. Pendant les mois de novembre et de décembre 1904 d'autres traités pareils ont été signés par la plupart des grandes puissances.

Or, dans ces traités successifs, où presque tous les grands Etats d'Europe sont d'ores et déjà engagés, il n'y a plus, comme dans les traités purement militaires, purement politiques ou purement diplomatiques d'autrefois, aucune différence faite entre les parties contractantes suivant leur degré de puissance, de richesse ou d'arrogance. Non. Tous les Etats sont traités sur un pied de parfaite égalité. Tous sont considérés comme ayant les mêmes droits à la justice et au respect de tous, quel que puisse être le chiffre de leurs effectifs militaires, de leur budget ou de leur crédit. C'est là assurément un phénomène nouveau dans les annales des peuples. Et si l'on observe que ce résultat n'a été déterminé ni par un mouvement révolutionnaire, ni par une pression des majorités parlementaires ni par une sollicitation quelconque de l'opinion,

1. Voir sur ce point Merignhac, *La conférence internationale de la paix*, p. 378 à 380.

qui, même après l'événement, n'en a cru ni ses yeux ni ses oreilles ; si l'on veut bien admettre que tous ces traités ont été préparés, conclus et signés dans le secret des chancelleries, et à l'insu des pacifistes eux-mêmes, par des diplomates qui n'ont peut-être cru ni à la lettre ni à l'esprit de leurs propres actes, qui persistent à déclarer irréalisable ce qu'ils ont eux-mêmes réalisé, et qui paraissent avoir tout simplement cédé à la force irrésistible d'une évolution politique qu'il faut suivre alors même qu'on ne la comprend pas, on admettra la justesse de notre affirmation que la fédération de l'Europe est dans la logique de l'histoire.

*
* *

Ce n'est cependant pas pour faire plaisir à l'histoire que les Etats européens établiront jamais entre eux une fédération juridique. Ils ne se décideront à cette mesure que lorsqu'ils y verront un intérêt commun. Or, cet intérêt commun existe déjà, et, tôt ou tard, il faudra le reconnaître.

Quelles que soient les compétitions qui existent entre les Etats d'Europe, il y a entre eux une solidarité manifeste vis-à-vis de l'Amérique tout d'abord, vis-à-vis des races jaunes ensuite [1]. Tant que l'horizon politique et commercial se limitait à l'Atlantique d'un côté, aux Monts Oural de l'autre, les Etats d'Europe pouvaient se permet-

---

1. Cf. G. Blondel : *La France et le marché du Monde ;* Pierre Clerget : *La question sociale et la paix ;* et le rapport présenté par M. Anatole Leroy-Beaulieu au Congrès des sciences politiques de 1900.

tre impunément des rivalités et des guerres à coups de boulets ou à coups de tarifs. Plus tard, lorsque l'exploitation commerciale et industrielle s'est emparée du Nouveau Monde et de l'Asie, la division de l'Europe a pu persister quelque temps sans compromettre sa prospérité économique, parce que le domaine colonial lui ouvrait des débouchés sans lui susciter de concurrence. Mais l'heure est venue où les grandes puissances des autres continents balayeraient comme une impalpable poussière les minuscules Etats d'Europe, si ceux-ci n'avaient la sagesse de s'unir. Que l'esprit de prévoyance devienne leur sauvegarde, si vraiment l'amour de la justice ne vibre pas en eux ! Le danger, que nous signalons, n'est pas imaginaire.

Considérez d'abord l'Amérique. Dès le moment de la Conférence pan-américaine de 1890, il devint constant que si les projets de M. Blaine aboutissaient, si une union douanière s'établissait entre tous les Etats des trois Amériques, le marché européen recevrait un coup mortel. L'échec absolu du programme commercial de la Conférence de Washington a suffi pour rassurer l'Europe, et la nouvelle Conférence de Mexico, en 1901-1902, n'a pas réveillé ses méfiances.

Seuls, quelques penseurs restent vigilants et répètent, sans réussir à se faire écouter, que la tentative, qui n'a pas abouti jusqu'ici, peut aboutir demain, et qu'il serait prudent de ne pas attendre jusque-là pour inaugurer une politique pan-européenne. Il ne faut pas oublier que si l'Europe ne peut se passer de l'Amérique pour certaines matières premières, comme le coton, et si elle a besoin de sa clientèle pour l'écoulement de ses œuvres d'art, qui constituent à l'heure actuelle sa seule et dernière supé-

riorité, l'Amérique par contre n'a aucun besoin de l'Europe [1]. Elle possède en abondance, et à fleur de terre, toutes les richesses minières, qu'on ne trouve plus chez nous qu'à des profondeurs décourageantes, et elle excelle à fabriquer des produits industriels à des prix qui, tout en étant inférieurs aux nôtres, sont très rémunérateurs pour ses fabricants [2]. Nous avons accepté de bonne grâce ses machines agricoles aux multiples emplois. Aujourd'hui elle est prête à nous fournir des locomotives toutes montées. Elle nous offre tout, et tout à bon marché. Lui fermerons-nous nos ports, comme pourraient le conseiller des chauvins à courte vue ? Ce serait peine perdue. Les Etats pacifiés de l'Union américaine retourneraient contre nous les armes dont ils n'usent plus les uns contre les autres, et nous n'aurions réussi qu'à provoquer à notre détriment une guerre transatlantique, au cours de laquelle l'industrie, qu'on aurait voulu protéger, se verrait accabler de nouvelles charges. Mais, si les Etats de l'Europe, au lieu de tenter individuellement une résistance inutile, ont le bon esprit de s'unir, le seul fait de la réduction de leurs dépenses militaires diminuera assez les frais de production pour que leurs usines puissent soutenir la concurrence américaine.

Le péril jaune ne se manifeste pas de la même manière, mais ses effets économiques n'en sont pas moins constants. La guerre de Chine et la guerre russo-japonaise ont fourni à tous les journaux l'occasion de tant d'articles

---

1. Voir, à ce sujet, le remarquable article de M. Charles Gide dans l'*Almanach de la paix* de 1891, p. 37.

2. Comparez, à cet égard, la lumineuse démonstration de M. Jean de Bloch dans son célèbre ouvrage : « *La guerre future aux points de vue technique, économique et politique*, t. VI, pp. 229 et 230.

à ce sujet, qu'il est presque banal d'en parler [1]. Les principaux défauts des peuples sont souvent ceux que leurs ennemis ont développés chez eux. L'Europe a donné au Japon des leçons de militarisme. Elle a cherché, elle cherche encore, à en donner à la Chine. Grâce aux principes de tactique et de stratégie que leur ont enseignés nos officiers instructeurs, grâce aux armes et aux munitions que leur ont fournies nos manufactures, les peuples asiatiques peuvent, dans un avenir plus ou moins rapproché, renouveler sur le territoire de l'Europe toutes les scènes de l'invasion des Barbares. Cela n'est encore qu'un cauchemar. Mais si, sans monter en selle, sans faire irruption au travers des steppes qui les séparent de nous, ces peuples se décidaient à mettre en valeur les vastes étendues de leur continent, s'ils développaient, comme les Américains, leur culture et leur industrie, la main-d'œuvre dont ils disposent est si abondante, et leurs salaires sont si infimes, que leurs produits agricoles ou manufacturés débarqueraient chez nous à des prix encore plus irrésistibles que ceux des Américains.

A l'heure actuelle, les Américains et les Australiens s'opposent à l'immigration chinoise, non seulement parce qu'ils ont peur d'être submergés par cette race prolifique qui s'accroît sans cesse, mais aussi parce que le travail des ouvriers chinois, qui ont toutes les aptitudes et qui n'ont aucun besoin, déprécierait, du jour au lendemain, la main-d'œuvre nationale. Or, si de grands continents, comme l'Amérique et l'Australie, où l'union nationale est étroite et où les charges financières sont insignifiantes,

---

1. Parmi tant d'articles une mention spéciale est due à celui que M. d'Estournelles de Constant a publié dans le *Temps*, du 16 mai 1901.

se sentent hors d'état de résister au péril jaune, que ferions-nous en Europe avec nos divisions intérieures qui nous affaiblissent, et notre folie d'armements qui nous ruine? La question de l'union devient de plus en plus pour l'Europe une question de vie ou de mort. Mais quelle union proposer? Une union purement commerciale? Peut-être pas encore.

Rien n'est plus incertain que l'efficacité immédiate d'une union douanière européenne [1]. La spécialisation du travail économique n'est pas assez parfaite, les matières premières ne sont pas assez régulièrement réparties entre les pays pour qu'on puisse ouvrir toutes les frontières à tous les produits, mais en l'absence d'union douanière l'union juridique de l'Europe s'impose, car à défaut de richesse il nous faut au moins la sécurité.

Indépendamment de la préoccupation des rivalités étrangères, l'Europe doit se sentir aussi poussée vers l'union juridique par la solidarité économique de ses Etats entre eux. Tout en réservant la question du libre échange en faveur duquel les congrès de la paix émettent quelquefois des votes audacieux, nous tenons à faire observer que, quelle que soit la loi des échanges, les pays d'Europe ont besoin des produits les uns des autres. Les populations du Nord se sont habituées aux vins, aux primeurs et aux fleurs du Midi. De leur côté les populations du Midi, trop indolentes ou trop amoureuses du grand air et du ciel bleu, pour supporter l'étroite captivité des usines, comptent sur le travail industriel du Nord pour leur fournir les tissus, les machines et les produits mi-

---

1. Voir, à cet égard, Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3e édition, t. II, p. 792.

niers dont elles ont besoin. La Russie répand au loin ses céréales. L'Angleterre fait le service de la navigation dans tous les ports de l'Europe. La France garde le monopole de ses articles de Paris. La Belgique déverse son charbon. L'Allemagne déverse sa camelote; et la circulation internationale de ces divers produits est telle, malgré les rivalités ethnographiques, les droits d'entrée et les vexations douanières, que, même si les Etats d'Europe étaient seuls au monde, et qu'il n'y eût ni Amérique, ni Asie pour leur révéler leur solidarité, ils ne pourraient se passer les uns des autres.

L'intérêt commande. Sa voix se fait toujours écouter. Ses sollicitations, unies à celles de l'histoire du droit et de la politique, doivent donc imposer tôt ou tard à l'Europe la fédération nécessaire, et ceci nous ramène à la sanction désirée, qui tirera toute sa force de cette circonstance, que, si vraiment l'union est devenue indispensable à tous les Etats de l'Europe, aucun d'eux ne voudra s'exposer à être exclu de cette union en résistant à une sentence arbitrale. Le consentement des peuples ne saurait être longtemps douteux. De multiples indices démontrent déjà que toutes les considérations que nous avons développées dans la section précédente, à propos de l'impossibilité pour un Etat fédéré de se détacher de la fédération, sont susceptibles de s'appliquer très prochainement à notre continent. Les progrès continus du parti pacifiste, l'essor parallèle du socialisme dont le programme est essentiellement international, le désarmement symétrique des préjugés et des haines dont se libèrent peu à peu les esprits les plus chauvins, le besoin grandissant de tout faire à l'européenne, modes et spectacles, conférences et congrès, communications et associations, cons-

titutions et révolutions, autant de symptômes et de symboles qui permettent de dire qu'il y aura bientôt, qu'il y a déjà une Europe.

On peut en trouver une preuve de plus dans une circonstance qui, tout en risquant, d'année en année, de jeter le trouble dans les sessions des congrès de la paix et de la conférence interparlementaire, est un hommage indirect à l'autorité morale de ces assemblées.

Tous les opprimés d'Europe cherchent, en effet, à solliciter leur intervention. Les Polonais, les Alsaciens-Lorrains, les Finlandais ; les Roumains en conflit avec la Hongrie ; les sujets chrétiens de la Turquie traqués par le gouvernement ottoman, et jusqu'aux colonies sud-africaines de l'Angleterre, ont tour à tour cherché à faire accueillir leurs doléances par le parti de la paix. Quelques-uns ont cru y réussir, non pas sur le terrain politique, mais sur le terrain des principes abstraits et de l'invocation au droit commun. Le parti de la paix n'a aucun mandat légal qui lui permette d'agir ou même de délibérer utilement en faveur de ceux qui le sollicitent ainsi. Le sentiment de son incompétence l'empêche de leur donner raison; les impulsions de son cœur lui interdisent de leur donner tort. La nature irritante des injustices dénoncées plonge dans une profonde tristesse les congressistes qui en sont saisis. Et si l'on tient compte à la fois de l'amertume de ceux qui regrettent d'être dans l'impossibilité de statuer et de l'insistance de ceux qui accablent de leurs appels désespérés le seul parti qui soit à leurs yeux un parti européen, on ne peut douter que la constitution d'une union européenne ne soit déjà considérée comme le seul moyen de salut par toutes les victimes du principe des nationalités ou du droit de conquête. Nous le crions

bien haut au nom de ceux qui n'ont point de voix. Les plaintes des opprimés expriment moins un désir de vengeance ou de réparation qu'un besoin de sécurité. Or, la sécurité des petits et des faibles n'a jamais pu être assurée que par la fédération, le seul régime international où toutes les parties soient traitées sur un pied d'égalité. Que la fédération juridique se réalise et, au lieu de plaintes, on entendra des cris de joie. Le patriotisme national est par dessus tout l'expression d'un sentiment de sécurité. C'est pour cela qu'il est la sauvegarde des villes et des provinces. Permettez au patriotisme européen de s'exprimer en assurant enfin la sécurité européenne. Ce patriotisme deviendra la sauvegarde du lien fédéral, et les arbitrages inter-européens trouveront en lui leur point d'appui et leur sanction.

Nous ne sommes pas dans le domaine des rêves. Nous prophétisons simplement des réalités prochaines. S'il y a des facteurs défavorables à l'établissement de la sanction politique souhaitée, il y a des facteurs favorables dont le nombre l'emporte sur celui des circonstances contraires. Jamais cela n'a été mieux démontré que dans l'étude si suggestive de M. Novicow, sur la *Fédération de l'Europe*. Les symptômes encourageants apparaissent en grand nombre. L'extension de l'horizon mental, les notions ethiques de la civilisation moderne, l'action combinée des organisations économiques, qui rendent la guerre trop nuisible, et des organisations militaires, qui la rendent trop dangereuse, enfin et surtout le développement du patriotisme européen avant-coureur — à plusieurs siècles de distance — de l'intégrale humanité.

Tout d'abord, au point de vue des mœurs, il n'est pas douteux que, tout lien politique mis à part, il y a unifor-

mité, sinon unité, d'un bout à l'autre de l'Europe. Les instincts, les préjugés, les convictions et les aspirations peuvent différer à l'infini, mais toute différence a disparu en ce qui concerne la manière de s'habiller, de se meubler, de donner un diner ou un bal, ou de régler certaines cérémonies. Il y a ainsi toute une série de choses qui ne se font plus « à la française », « à l'italienne » ou « à la russe », mais qui se font « à l'européenne ». C'est d'ailleurs la locution consacrée. Et ce résultat n'est point négligeable, puisque, dans tous ces détails dont se compose la vie, il subsiste une distinction notable entre l'Européen et le non-Européen. Un abîme sépare les usages de la femme arabe et de la française, établies côte à côte dans une ville d'Algérie ; mais l'habitant de Gibraltar et celui d'Helsingfors, qui ne se verront jamais, se sentent liés par les mêmes modes pour tout ce qui touche à la vie mondaine. Et l'amour lui-même, ce dieu si capricieux, n'est point assez puissant pour faire agréer par l'opinion les mariages entre Européens et Musulmans ou entre Européens et Chinois, tandis qu'entre Européens des plus lointaines régions, un mariage même sans amour, hélas ! paraît toujours acceptable.

Si, de l'examen des mœurs on passe à celui des faits politiques, on trouve encore beaucoup de circonstances favorables à l'unité européenne. Le caractère constitutionnel des divers gouvernements tend à les rendre de plus en plus semblables les uns aux autres. C'est une des surprises de la liberté, que les hommes qui en jouissent, loin de se différencier par l'exercice individuel de leurs aptitudes et de leurs droits, manifestent au contraire des dispositions communes, qu'aucun régime autocratique n'aurait pu leur imprimer. En tête de ces dispositions

communes des peuples libres se place le principe de l'égalité des nations, qui favorise leur fédération en faisant obstacle au droit de conquête. Encore faut-il que le peuple, qui se croit le plus libre ou le plus civilisé, n'aille point se prévaloir de cette supériorité pour chercher à dominer ses voisins moins fortunés.

Un facteur politique à rapprocher de la démocratisation des Etats est leur concentration progressive. Cette concentration résulte non seulement des agglomérations qui se sont produites entre de petits Etats, mais aussi du réseau diplomatique toujours plus serré qui relie entre elles les puissances indépendantes. Malgré les affirmations contraires de la géographie, il n'y a plus en Europe que trois unités politiques : l'Angleterre, la Triple-Alliance et la Double-Alliance, et comme on s'entend plus facilement à trois qu'à trente, cette réduction du nombre des groupes d'Etats constitue, elle aussi, un pas vers la fédération. Non seulement il est devenu plus facile de s'entendre, mais il est plus difficile, sinon de se brouiller, du moins de se déclarer la guerre, car lorsque les hostilités sont subordonnées à la nécessité d'une action commune de la part de deux ou trois alliés, toute entreprise belliqueuse exige des préliminaires diplomatiques pendant la durée desquels les haines ont le temps de se calmer.

L'état des mœurs et l'état politique de l'Europe deviennent donc de plus en plus favorables à l'application de cette loi, aussi vraie en sociologie qu'en physiologie, aux termes de laquelle *il n'y a pas de limite à la puissance d'association*. De même que la combinaison des matières organiques peut être hâtée par l'influence d'un réactif, de même le rapprochement définitif des Etats, devenus sem-

blables et égaux, peut être l'effet presque immédiat d'un danger commun survenu tout à coup. A cet égard l'avenir dira la part qui pourra incomber, dans la Fédération de l'Europe, à la terreur du péril chinois et de la concurrence américaine.

La promptitude du miracle, ou son ajournement indéfini, peuvent être, suivant les cas, l'effet heureux ou malheureux d'une seule et même cause, à savoir que toutes les différences qui séparent encore les Européens sont d'ordre purement subjectif. Lorsqu'il s'agit d'obstacles matériels, on peut bien faire des vœux pour la découverte du moyen de les écarter, mais on n'est jamais sûr que ce résultat puisse être atteint : on n'en connaît pas le moment, et l'on devine qu'une fois le problème résolu, l'application de la solution pourra être longue et coûteuse. Mais le champ des prévisions est tout à fait différent, quand il ne s'agit que de difficultés d'ordre subjectif ; il suffit, pour les tourner, d'un peu de bonne volonté, et alors se pose l'alternative ou de voir naître cette bonne volonté devant laquelle les difficultés disparaissent comme par enchantement, ou de voir persister les mauvaises dispositions qui rendent inefficaces tous les efforts de la science et du temps. C'est le cas de la mule. Il suffit d'un homme pour la conduire à la fontaine, mais mille hommes réunis ne peuvent la contraindre à boire.

Dès qu'on sort de l'Europe, le problème se complique d'éléments objectifs dont le principal est la diversité physiologique des races humaines, et c'est pour cela que notre foi pacifique ne se traduit encore que très timidement sous la forme d'aspirations universalistes. On nous l'a déjà reproché. Pourquoi, dit-on, un plan de fédération qui, géographiquement, comprendrait les Turcs et lais-

serait en dehors les peuples européanisés de l'Amérique ou de l'Océanie ? Il est facile de nous défendre contre ce reproche. La nature ne fait pas de sauts, comme dit le vieil adage latin. Si l'unification du monde doit se faire, tout indique qu'elle se réalisera par degrés, en continuant l'évolution suivie jusqu'ici, et puisque les formes de l'association politique ont passé du clan à la tribu, de la tribu à la peuplade, de la peuplade à la nation, au fur et à mesure que des intérêts plus étendus ont rendu plus pressant le désir de s'unir, on peut bien penser que la réciprocité de besoins et de sentiments, d'où naîtra le désir de fédération, s'affirmera dans les limites d'un même continent avant de passer les mers. Ceci dit sans préjudice des droits de l'Humanité que nous serions le dernier à méconnaître.

L'Europe, mais l'Europe seule étant donc en voie de se fédérer, il est loyal de reconnaître que l'événement proche ou lointain, n'est pas encore entré aux yeux de la grande majorité des hommes d'Etat dans la phase de la représentation. Ceci n'est point du verbiage. Toute idée est une force, mais la réalisation de l'idée est précédée de la conception de cette réalisation par ceux qui doivent y procéder. C'est le moment de cette conception qu'on appelle la phase de la représentation. On y sera lorsque l'idée de fédération, au lieu de n'apparaître que dans les écrits des philosophes, ressortira brillamment dans les discours des politiciens. Cette phase elle-même devra être suivie de celle du désir, et puis de celle de la volonté. La phase du désir sera caractérisée par l'incorporation des idées fédéralistes dans les programmes électoraux ; celle de la volonté commencera avec les négociations diplomatiques ayant la fédération pour objet. Mais, comme il a été dit

plus haut, les conditions du passage de chacune de ces phases à la suivante sont purement subjectives, de sorte que le moment n'en peut être précisé que par la formule: « *Quand on voudra* », suivant la bonne ou mauvaise volonté des majorités populaires.

CONCLUSION

La plupart des théoriciens du droit international n'ont osé conclure, dans leurs timides allusions aux sanctions de l'arbitrage, que par des paroles de doute et de découragement [1]. Ceux qui ont cru à l'exécution forcée des sentences se sont demandé si la possibilité d'une sanction quelconque ne serait pas en contradiction avec l'autonomie des Etats. Il leur a semblé que la liberté devait diminuer dans la mesure où augmenterait le pouvoir de coërcition [2]. La justice internationale ne se réaliserait qu'aux dépens de l'indépendance particulière de chaque nation. De là une double objection qui mêle la question d'opportunité à la question d'efficacité, et qui tend, après avoir déclaré les solutions introuvables, à discréditer toutes celles que l'on présentera.

Ce point de vue est décidément trop pessimiste. Nous nous en séparons pour conclure, comme nous nous en sommes séparés pour discuter, et c'est par une parole de confiance, sinon par un cri de joie prématuré, que nous terminerons cette étude. Il nous est impossible de ne pas croire au triomphe final du droit dans tous les domaines. L'idée de justice n'aurait-elle été donnée aux hommes

1. Conf. Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 462 ; Bonfils et Fauchille, *loc. cit.*, p. 887 ; F. de Martens, *loc. cit.*, t. I, n° 51.
2. Conf. F. Grivaz, *Revue critique*, 1893.

que pour augmenter à la fois l'ardeur de leurs désirs et l'amertume de leurs déceptions ? Ou bien faudrait-il admettre que l'Humanité, subissant comme Tantale la peine de son trop long mépris du droit, soit condamnée à comprendre tardivement les bienfaits de la justice, sans jamais pouvoir les atteindre ? N'est-il pas plus raisonnable de reconnaître que l'homme porte en lui-même le principe de son perfectionnement, et que s'il peut exister contre lui des obstacles insurmontables dans l'ordre physique, il ne saurait y en avoir dans l'ordre moral. Il ne dépend pas de l'homme de vaincre la matière. Mais il dépend de lui d'être juste. Il ne peut pas ajouter une coudée à sa taille, mais il peut ajouter l'acte de justice au désir de justice, l'exécution à la promesse, la sanction à l'arbitrage.

Ce qui est vrai de l'individu l'est aussi de la collectivité. L'Humanité n'est pas certaine de jamais réaliser le bonheur sur la terre, mais elle peut, dès qu'elle le voudra, réaliser la justice. C'est qu'entre le bonheur et la justice il y a toute la différence qui sépare le possible du nécessaire. Il n'y a pas de droit au bonheur. Il y a un droit au droit, et ce droit ne peut être éternellement méconnu. « Le salut est en vous », a dit un jour Tolstoï à ses contemporains. « La justice est en vous », osons-nous ajouter. La vouloir d'abord. Jusqu'à présent on ne l'a que trop rarement voulue. L'appliquer ensuite. Jusqu'à présent on ne l'a jamais appliquée.

En se plaçant à ce point de vue, il n'est pas exagéré de dire que l'Humanité a toujours eu juste autant de paix qu'elle en a mérité. On s'explique les doléances de ceux qui souffrent de maux qu'ils n'ont pu prévenir et qu'ils n'ont pas provoqués ; de tous ceux qui sont affligés par

la peste ou par la famine, par le déchaînement des vagues ou des vents, ou par toute autre perturbation cosmique contre laquelle les efforts des peuples sont impuissants. Mais la guerre ! Comment s'étonnerait-on de ses ravages et de ses ruines, alors qu'on a refusé de faire le simple geste qui aurait pu la conjurer ; alors surtout qu'on l'a sollicitée, qu'on l'a préparée, qu'on l'a déclarée, ou, ce qui revient au même, qu'on a rendu inévitable la déclaration de l'adversaire ? La guerre n'est pas un mal naturel. C'est un mal artificiel. L'homme ne la doit qu'à lui-même. Il n'en souffre que parce qu'il l'a voulue, parce qu'il la veut encore. Il n'en souffrira plus lorsqu'il ne la voudra plus. Un acte de commune volonté, et le règne du droit peut remplacer le règne de la force.

Nous sommes donc à l'aise pour répondre un dernier mot au reproche d'inefficacité et au reproche d'inopportunité.

Le premier de ces reproches ne saurait subsister après la longue énumération que nous avons faite des sanctions pacifiques de l'arbitrage international. Une seule de ces sanctions, si elle était intelligemment appliquée, dispenserait de toutes les autres. Nous voulons parler de l'exercice du droit d'intervention. Conçu suivant les règles que nous avons précisées, désintéressé dans son principe, collectif dans son application, ce mode de contrôle triompherait de toutes les résistances à la justice internationale, aussi facilement que la surveillance discrète de l'administration intérieure des pays libres triomphe des velléités de révolte ou de schisme.

Nous avons indiqué, à plusieurs reprises, comment cette sanction collective des puissances s'exercerait. Tant que les Etats n'auront aucun lien politique commun, ils

devront, pour opérer de concert, se consulter réciproquement, soit sous la forme habituelle de leurs correspondances diplomatiques, soit sous la forme exceptionnelle de conférences et de congrès. Dès l'instant que la consultation doit s'étendre à tous les Etats participant à la Convention de La Haye, elle donnera lieu, dans les premiers temps, à des lenteurs, à des hésitations, à des difficultés pratiques. Mais ces difficultés ne sont pas insurmontables. A l'heure où ils ne disposaient ni du télégraphe, ni de la locomotion par vapeur, les Etats savaient bien se donner rendez-vous pour des conciles ou pour des congrès. Ces réunions n'ont sans doute jamais été périodiques ni fréquentes, mais qu'est-ce qui empêcherait qu'elles devinssent annuelles, mensuelles, ou même hebdomadaires, dès l'instant qu'on voudrait les tenir dans une de ces grandes capitales où chacun des gouvernements intéressés est déjà représenté en permanence par un ambassadeur à qui il suffirait de télégraphier des instructions.

La mise en mouvement d'envoyés extraordinaires est un procédé bien compliqué auquel il est possible de renoncer en l'état actuel des moyens de communication. Fût-elle encore nécessaire, on pourrait y recourir plus rapidement aujourd'hui qu'à l'époque du Congrès de Vienne. On a su réunir des délégations officielles pour s'occuper de la législation des sucres, de la réglementation internationale des chemins de fer, de la constitution de l'Etat du Congo. Si considérable que fût l'intérêt de ces réunions, est-il à comparer à celui que représenterait l'exécution d'un arbitrage relatif à la question d'Alsace-Lorraine ou à celle de la Mandchourie? On expédie des corps d'armée d'un bout à l'autre du Transibérien. On

fait évoluer l'escadre de la Baltique autour de trois continents pour la transporter en Extrême-Orient. Hésiterait-on à mettre en mouvement un diplomate, dût-il faire trois fois le tour du monde, pour déposer dans l'urne internationale le veto solennel qui doit sauver cent mille vies ?

Toute fonction, comme on le sait, tend d'ailleurs à se créer un organe. Le jour où la sauvegarde des arbitrages internationaux exigera des conférences diplomatiques continues, il est clair qu'on constituera une représentation permanente à cet effet. Et c'est sans doute ainsi que s'amorcera le problème de la fédération.

Le Congrès des puissances représente le pouvoir constituant. La Conférence interparlementaire, aujourd'hui officieuse, demain officielle, représentera le pouvoir législatif, et l'on sait combien les attributions du pouvoir constituant tendent à être dévolues au pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif viendra ensuite.

Mais ici nous rencontrons le reproche d'inopportunité auquel il nous reste à répondre. Cette représentation permanente ne tendra-t-elle pas à étouffer la vie nationale sous l'étreinte quelquefois tyrannique du contrôle international ? Nous ne le croyons pas. A l'intérieur de chaque pays la liberté des citoyens est d'autant mieux assurée que l'exécution des jugements est plus certaine. Les parties condamnées ne s'inclinent parfois que contraintes et forcées ; mais elles savent que la justice qui les gêne garantit en même temps leur sécurité. Après avoir gémi de ses arrêts, elles sont les premières à solliciter sa protection lorsqu'elles se sentent lésées à leur tour. L'expérience des Etats sera pareille à celle des particuliers, et ils finiront par trouver bienfaisante une tutelle qui, tout en leur interdisant des actes arbitraires et en les courbant

sous le joug de la justice, les met à l'abri de l'invasion, de la conquête et de la servitude. Ce n'est donc pas l'asservissement des libertés nationales que préparerait le régime des sanctions. Ce serait le secours mutuel contre la botte du vainqueur ; l'union multipliant les forces volontairement associées, et l'harmonie enfin établie entre la Patrie qui seule nous donne l'indépendance et l'Humanité qui seule nous la conserve.

Que si, malgré tout, ainsi que nous l'avons fait entrevoir, le réseau des relations juridiques et politiques se resserrait de manière à aboutir à la fédération, cette transformation aurait un caractère tellement spontané que ceux qui la subiraient y verraient la réalisation de leurs rêves et non la fin de leur autonomie. Par définition la fédération a, comme le droit, un caractère rationnel et volontaire. Les grandes monarchies d'autrefois ont pu s'imposer par la force, mais une fédération ne se réaliserait que par l'accord de ceux qui y auraient reconnu un intérêt personnel aussi bien qu'un intérêt commun. L'exemple des Etats-Unis et de la Suisse est là pour prouver que les unités politiques qui s'associent retrouvent au centuple dans la réalité tous les avantages individuels auxquels elles ont renoncé dans la forme.

Qu'on ne parle donc ni d'oppression, ni d'inopportunité, et qu'on ne représente pas la fédération comme détruisant les traditions nationales les plus sacrées pour aboutir à la subordination finale des petits aux grands. L'égalité des Etats confédérés reste aussi constante que leur autonomie. Les peuples qui ont si souvent fait la guerre au prix de leur crédit et de leur liberté, désavoueraient leur propre histoire s'ils refusaient de consentir, en échange de la paix, les sacrifices auxquels ils se sont si

souvent prêtés, sans compensation aucune, à l'heure où ils subissaient le mirage des gloires militaires. Il vient d'ailleurs un moment où les lois de la nécessité priment toutes les théories. On ne vit pas impunément dans un isolement perpétuel, et certains dangers communs révèlent tôt ou tard aux partisans de l'émiettement que l'union est la condition essentielle de leur existence.

L'universalisme du droit sera, de plus en plus, le trait distinctif de l'unité humaine. Autrefois l'on a pu songer à l'universalisme de la religion, mais le particularisme des confessions et des dogmes est venu individualiser l'essence du culte aussi bien que ses formes. On a pu songer aussi à l'universalisme de la philosophie, mais les théories, vraies ou fausses, de la sélection, de la lutte pour la vie et de la diversification des espèces, en ont rompu le charme. A l'heure où tous les lettrés ne parlaient qu'une seule langue, il y avait un certain universalisme de la littérature. Mais chacun écrit aujourd'hui dans son propre idiome, et les littératures sont devenues nationales. Il reste le droit, qui lui, et lui seul, a suivi une évolution inverse, allant de généralisation en généralisation, sans acception de personnes, de titres, ni de forces, jusqu'au jour où il sera définitivement reconnu que tous les hommes, quelle que soit leur race ou leur couleur, portent en eux la même vocation à la justice, et ont un droit égal à la liberté et au respect de tous.

Cette idée s'est trouvée très noblement exprimée dans le message communiqué, le 6 décembre 1904, par le Président Roosevelt, au Congrès des Etats-Unis : « Une « nation n'a pas plus le droit d'être injuste envers une au- « tre, forte ou faible, qu'un individu n'a le droit d'être « injuste envers un autre. »

Le message ajoutait cependant, quelques lignes plus loin : « Tant qu'on n'aura pas trouvé une méthode pour « soumettre à un contrôle international les nations qui « font tort aux autres, il sera dangereux pour les nations « les plus civilisées de désarmer. »

Ce langage est évidemment empreint de la plus grande sagesse. Mais que signifie-t-il, sinon que le droit, admirablement défini dans le premier paragraphe, restera purement théorique tant qu'on n'aura pas élaboré une méthode de contrôle international, c'est-à-dire un système de sanctions. De là l'urgence du travail auquel nous nous sommes consacré. Nous ne prétendons pas avoir complètement résolu le problème, mais nous croyons avoir ouvert la voie où se découvriront peu à peu d'autres solutions plus lumineuses et plus efficaces pour la sauvegarde du droit et pour le bonheur de l'Humanité.

On sait qu'il existe, dans les profondeurs du firmament, de lointaines étoiles dont la lumière, marchant à l'allure vertigineuse de 300.000 kilomètres par seconde, court vers nous depuis le commencement du monde et ne nous est cependant pas encore parvenue. Il y a également, dans le domaine si mal éclairé des abstractions politiques, une foule d'idées lumineuses dont l'éclat réjouira un jour nos descendants, qui nous plaindront de ne point les avoir discernées.

A la faveur de ces clartés futures, apparaîtront sans doute de nouvelles sanctions de la justice internationale. Nous ne pouvons ni les définir, ni mesurer l'intensité de leur rayonnement, mais, semblables aux astronomes, nous pouvons conclure avec certitude à leur existence et à leur nécessité.

Peut-être la mauvaise volonté des hommes viendra-

t-elle quelquefois en voiler le bienfaisant éclat. Hélas ! C'est le propre de la terre de s'interposer comme obstacle devant les astres, et de produire de temporaires éclipses de la lumière et du droit. Mais les lois de la gravitation n'en sont pas moins immuables, et, après le court instant d'une ombre passagère, reviendra l'heure favorable dé la complète lumière et de l'universelle justice. La paix règnera par le droit, et le droit par la sanction. C'est déjà le rêve des hommes. C'est aussi la volonté de Dieu !

APPENDICE

POSITIONS THÉORIQUES ET PRATIQUES

I. — SANCTIONS MORALES

A) Sanctions ecclésiastiques. — *a)* Les peines ecclésiastiques variant de confession à confession et manquant totalement d'autorité vis-à-vis de ceux qui ne professent aucune religion, il paraît difficile de les utiliser comme sanctions des arbitrages internationaux. Toutefois, si les adeptes des divers cultes s'entendaient pour avoir un organe commun, ainsi qu'il a été proposé au Congrès des Religions tenu à Chicago en 1893, la censure de cet organe universel et inter-confessionnel pourrait constituer une sanction efficace à l'égard des gouvernements qui tiennent à la moralité de leurs actes.

b) Au moment de signer un compromis d'arbitrage, il peut être utile que les parties s'engagent réciproquement sous la foi du serment à respecter la sentence à intervenir, chaque fois du moins qu'il s'agit de parties accessibles à la crainte du parjure.

B) Sanctions laïques. — *a)* L'opinion sera de plus en

plus, sous un régime de liberté, la sanction morale par excellence des arbitrages internationaux. Si l'opinion nationale s'égare, elle trouvera son contrepoids dans l'opinion internationale au fur et à mesure que les sources d'information seront plus exactes et que l'esprit critique sera plus judicieux.

b) Les effets d'un engagement d'honneur peuvent être aussi efficaces que ceux d'un serment sur les gouvernements qui respectent la parole donnée aussi fidèlement que la parole jurée.

II. — SANCTIONS MATÉRIELLES

A. — *L'intervention* des puissances neutres, pour exiger l'exécution d'une sentence arbitrale, est légitime chaque fois qu'elle est pure de tout esprit de violence ou de conquête, et qu'elle tend uniquement à la sauvegarde du droit.

B. — A titre de *rétorsion* l'Etat qui n'exécute pas la sentence rendue contre lui peut voir suspendre l'exécution de toute autre sentence rendue en sa faveur. Il peut même se voir exclure de la Cour de La Haye.

C. — Les *représailles positives* offrent les mêmes inconvénients que les actes de guerre. Mais il y a des *représailles négatives* que la doctrine pacifiste peut admettre. Ce sont celles qui résultent de la dénonciation des traités le plus avantageux à l'Etat réfractaire, — du refus de participer à ses emprunts de guerre, et même, d'une manière générale, à aucune de ses émissions, — de la mise en interdit de son commerce direct ou indirect.

D. — Le *blocus pacifique* peut être admis comme sanction de l'arbitrage aux conditions suivantes :

1° Qu'il se borne à immobiliser les forces navales de l'Etat réfractaire sans faire obstacle à ses approvisionnements légitimes, et sans intercepter la navigation des neutres, sauf par l'exercice éventuel du droit de visite vis-à-vis des bâtiments suspects de contrebande de guerre.

2° Que les prises, au lieu d'être jugées par les tribunaux d'un pays déterminé, soient déférées à l'appréciation d'une cour internationale telle que la Cour de La Haye.

E. — Le *siège pacifique* peut se concevoir sous la forme d'un embargo territorial exercé sur les marchandises stationnant dans les gares-frontières de l'Etat réfractaire.

III. — SANCTIONS CIVILES

A. — On peut concevoir des sanctions *civiles* destinées à atteindre l'Etat réfractaire dans sa propriété mobilière ou immobilière, dans son domaine public ou dans son domaine privé.

B. — 1° Il serait utile que la Convention internationale donnât à la Cour permanente d'arbitrage le droit de nommer un séquestre judiciaire, tel que celui qui est prévu par l'article 1961 § 2 du Code civil, à l'effet d'assurer la garde des territoires litigieux jusqu'à l'exécution de la sentence.

2° Ce séquestre judiciaire pourrait être une commission internationale ou un Etat tiers, de préférence un

Etat neutre, choisi en toute indépendance par la Cour d'arbitrage.

3° Le droit de garde du séquestre judiciaire pourrait se réaliser sous la forme d'une *occupation* pacifique qui n'apporterait aucune modification à l'organisation politique, ni à l'administration intérieure du territoire occupé.

C. — La doctrine pacifique recommande, à titre de sûreté personnelle des sentences, la caution d'un ou de plusieurs Etats ou même de particuliers.

D. — 1° L'affectation spéciale de certaines recettes publiques à l'exécution d'une sentence arbitrale confère à l'Etat avantagé un droit de préférence sur les dites recettes.

2° L'Etat avantagé pourra être déchu de ce droit de préférence s'il a recours à des moyens belliqueux contre son adversaire.

E. — 1° L'exercice des sanctions *civiles* implique la nécessité d'une formule exécutoire dont les sentences arbitrales seraient revêtues par les soins du Bureau international qui sert de greffe à la Cour permanente d'arbitrage suivant l'article 22 de la Convention de La Haye. Cette formule exécutoire pourrait être apposée, à la requête de l'Etat avantagé, dès l'expiration du délai de revision prévu par l'article 55 de la Convention.

2° La formule exécutoire serait délivrée au nom des puissances signataires de la Convention.

F. — L'Etat nanti de la sentence ainsi rendue exécutoire pourra saisir-arrêter, soit sur son propre territoire, soit en tout autre pays signataire de la Convention, toutes créances publiques ou privées de l'Etat contre qui la sentence aura été rendue.

IV. — SANCTIONS PÉNALES

A. — Les fautes intentionnelles et les négligences graves par lesquelles un ministre aurait compromis l'exécution d'un arbitrage, justifieraient contre le coupable l'application de pénalités.

B. — Ces pénalités pourraient être prononcées par la Cour de La Haye à la requête d'une commission d'exécution choisie au sein de la même Cour parmi les membres étrangers aux nations en litige.

C. — La nature des actes punissables resterait indéterminée, ainsi que la nature de la peine pour l'application de laquelle la Cour aurait un pouvoir discrétionnaire.

V. — SANCTIONS POLITIQUES

A. — Il y a des sanctions inhérentes au fait même d'une fédération. Entre les Etats confédérés la justice internationale tend insensiblement à devenir une justice interne. Il est constant, par les exemples de l'histoire, que les avantages de la fédération sont tels qu'un Etat confédéré ne braverait pas une sentence dont l'inexécution l'exposerait à être exclu de l'union fédérative.

B. — Le lien fédéral est destiné à garantir l'égalité et l'autonomie des Etats confédérés. La sanction qui en dérive ne saurait donc compromettre les libertés publiques d'aucune des parties.

C. — On peut entrevoir une fédération européenne aboutissant à une sanction européenne.

D. — La fédération peut résulter d'une alliance purement juridique ayant l'arbitrage comme article essentiel.

VI. — POUVOIR COËRCITIF

A. — Le pouvoir coërcitif appartient en principe à l'Union des puissances qui ont adhéré à la Conférence de La Haye.

Ces puissances peuvent agir soit au moyen de congrès officiels spécialement convoqués pour un cas déterminé, soit au moyen des correspondances diplomatiques qu'elles échangent entre elles.

Toutefois, en vertu de la règle constante qui investit peu à peu le pouvoir législatif des attributions du pouvoir constituant, il est vraisemblable que les puissances délégueront leur droit de coërcition à une assemblée permanente dont la Conférence interparlementaire actuelle pourrait être le germe.

Il suffirait, dans ce but, que la Conférence interparlementaire devint officielle, c'est-à-dire que ses membres eussent une délégation régulière de leurs Etats respectifs, et que les Etats où le régime parlementaire n'existe pas y fussent représentés.

B. — L'avenir indiquera si, à côté du pouvoir législatif ainsi constitué, un pouvoir exécutif ne serait pas nécessaire. La constitution de ce pouvoir exécutif correspondrait à une transformation de la fédération qui, purement juridique dans les premiers temps, tendra insensiblement à devenir politique au fur et à mesure qu'elle sera plus étroite et plus effective.

TABLE DES MATIÈRES

TROISIÈME PARTIE

QUATRIÈME PARTIE

CINQUIÈME PARTIE

SIXIÈME PARTIE

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noël Texier


VE RI
TAS